Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

THEMA-ONDERZOEK
TOEZICHT GASTOUDEROPVANG

April 2020

Voorwoord

Gastouderopvang is een belangrijke vorm van kinderopvang in Nederland. Met name in de niet stedelijke regio's worden relatief veel kinderen door gastouders opgevangen. Het is ook een bijzondere vorm van kinderopvang, waarbij een kind met maximaal vijf andere kinderen wordt opgevangen bij een gastouder. Een gastouder werkt alleen en daarmee ligt de veiligheid van kinderen en de kwaliteit van de geboden opvang volledig in handen van de gastouder.

Tegelijkertijd is het toezicht op gastouderopvang anders geregeld dan het toezicht op kindercentra. De GGD-toezichthouder komt veel minder frequent bij de gastouder en een deel van de kwaliteitsbewaking ligt bij gastouderbureaus. De afgelopen jaren is er vanuit het veld, de media en de politiek veel aandacht geweest voor het toezicht op de gastouderopvang. Als interbestuurlijk toezichthouder heeft de inspectie de afgelopen jaren signalen ontvangen dat met de huidige vorm van het toezicht de kwaliteit van de gastouderopvang mogelijk onvoldoende wordt bewaakt.

Dit onderzoek gaat, als een van de eerste onderzoeken, dieper in op de gastouderopvang vanuit een breed toezichtperspectief. Hoe wordt het toezicht op de gastouderopvang uitgevoerd, wat vinden betrokkenen uit het veld van de huidige toezichtsystematiek en op welke punten zou het toezicht verbeterd moeten worden? We hebben gemeenten en GGD'en hierover gericht bevraagd, maar er is ook waardevolle input opgehaald bij een groot aantal gastouderbureaus en vele gastouders zelf.

We concluderen dat met de huidige toezichtsystematiek de borging van de kwaliteit van de gastouderopvang landelijk gezien onvoldoende is. Het meer solitaire karakter van de gastouderopvang, de gekozen constructie van het toezicht op de gastouderopvang, het toezichtkader en tenslotte de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven door sommige gemeenten en GGD'en zijn belangrijke aandachtspunten. Maar ook de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus zelf vraagt aandacht. Dit rapport biedt verschillende aanknopingspunten voor verbetering van het toezicht op de gastouderopvang. We vinden het belangrijk dat alle betrokken partijen de verbetermogelijkheden kritisch met elkaar bekijken. Er lijkt, mogelijk met wijzigingen in de Wet kinderopvang als grondslag, een goede gezamenlijke basis te zijn om veranderingen ook daadwerkelijk te realiseren. En dat is ook nodig.

Waarnemend inspecteur-generaal van het Onderwijs,

drs. Esther Deursen

INHOUD

Voorwoord 2

Samenvatting 5

Conclusies en aanbevelingen 9

1 Inleiding 15
1.1 Opdracht 15
1.2 Onderzoeksvraag 15
1.3 Aanpak 16
1.4 Leeswijzer 18

2 Historie toezicht gastouderopvang 20

3 Wet kinderopvang en toezicht gastouderopvang 22
3.1 Samenvatting 22
3.2 Uitvoering toezicht gastouderopvang 22
3.3 Wettelijke kwaliteitseisen gastouderopvang 25
3.4 Rol gastouderbureaus 27

4 Beeld van de gastouderopvang 29
4.1 Samenvatting 29
4.2 Gebruik van de gastouderopvang 29
4.3 Gastouderlocaties 30
4.4 Gastouderbureaus 35
4.5 Bemiddelingsrelaties 38

5 Uitvoering toezicht gastouderopvang 42
5.1 Samenvatting 42
5.2 Steekproef gastouderlocaties 43
5.3 (On)aangekondigde inspectiebezoeken 48
5.4 Voorbereiding inspectiebezoek gastouderlocaties 51
5.5 Beoordeelde kwaliteitseisen gastouderlocaties 52
5.6 Intensivering toezicht gastouderopvang 55

6 Resultaten toezicht gastouderopvang 60
6.1 Samenvatting 60
6.2 Aantal tekortkomingen 60
6.3 Soort tekortkomingen 63

7 Rol van het gastouderbureau 65
7.1 Samenvatting 65
7.2 Begeleidende en ondersteunende taak van het gastouderbureau 66
7.3 Controlerende taak van het gastouderbureau 70

8 Oordelen, risico's en aanbevelingen (toezicht) gastouderopvang 73
8.1 Samenvatting 73
8.2 Oordeel (toezicht) gastouderopvang 74
8.3 Risico's in het toezicht op de gastouderopvang 77
8.4 Verbeteringen (toezicht) gastouderopvang vanuit het veld 82

Bronvermelding 86

Bijlage I: Type inspectiebezoeken 87

Bijlage II: Wettelijke kwaliteitseisen gastouders 88

Bijlage III: Aanbevelingen vanuit het veld 91

Samenvatting

De afgelopen vijf jaar is het aantal kinderen binnen de gastouderopvang met 11 procent gestegen tot ruim 150.000 kinderen in 2018. Gastouderopvang is daarmee een belangrijke vorm van kinderopvang in Nederland. De inspectie heeft samen met gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders kritisch gekeken naar (het toezicht op) de gastouderopvang. Daarvoor hebben 319 gemeenten, 23 GGD'en, 333 gastouderbureaus en 3745 gastouders een uitgebreide vragenlijst ingevuld. We hebben ook informatie uit de Gemeentelijke Inspectieruimte (GIR) en het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) geanalyseerd.

Gemeenten en vooral GGD'en zijn kritisch over de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang, maar ook gastouderbureaus en gastouders zien mogelijkheden voor verbetering. Zowel de toezichthoudende organisaties als de onder toezicht gestelde partijen benoemen hierbij meerdere aandachtspunten. Hoewel de partijen in ons onderzoek soms verschillende punten benoemen, vindt iedereen dat het toezicht op de gastouderopvang verder verbeterd kan en zou moeten worden. Gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders noemen veel concrete en uiteenlopende maatregelen om het toezicht op de gastouderopvang verder te verbeteren.

Kenmerken gastouderopvang

Gastouderopvang is een bijzondere vorm van kinderopvang en kenmerkt zich door specifieke eigenschappen. De meest opvallende worden hieronder toegelicht:

- De deskundigheid van de gastouder is sterk bepalend voor de opvangkwaliteit
- Er zijn afwijkende kwaliteitseisen voor de gastouderopvang
- Er is een groot verloop bij gastouderlocaties

Een gastouder werkt altijd alleen en mag maximaal zes kinderen tegelijkertijd opvangen. In tegenstelling tot de kindercentra, is er bij gastouders geen sprake van een vierogenprincipe of collegiaal toezicht. De veiligheid van kinderen en de kwaliteit van de geboden opvang ligt daarmee volledig in handen van de gastouder. Uit de uitkomsten van de Landelijke kwaliteitsmonitor 2017-2018 blijkt weliswaar dat de kwaliteit van opvang gemiddeld gezien van voldoende niveau is, maar ook dat er grote verschillen zijn in de kwaliteit tussen gastouderlocaties. Verder valt op dat de wettelijke kwaliteitseisen die worden gesteld aan kindercentra en de gastouderopvang niet gelijk zijn. Op bepaalde onderdelen gelden lagere of minder concreet uitgewerkte kwaliteitseisen voor de gastouderopvang dan voor kindercentra. Sommige bevraagde GGD'en zijn van mening dat dit gelijkgetrokken moet worden.

Uit de LRK-data blijkt dat het aantal gastouderlocaties de afgelopen jaren fors is afgenomen. Jaarlijks komen er veel nieuwe gastouderlocaties erbij, maar worden er nog meer uitgeschreven. Veel nieuwe gastouderlocaties worden binnen een jaar weer uitgeschreven. Dit hoge verloop brengt veel kosten met zich mee voor gemeenten.

Toezicht gastouderopvang

Gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op de kinderopvang. In de praktijk voeren de GGD'en het toezicht uit in opdracht van gemeenten. Het toezicht op de gastouderopvang is anders ingericht dan het toezicht op de kindercentra. De belangrijkste kenmerken van het huidige toezicht op de gastouderopvang zijn door de inspectie in kaart gebracht. Hoewel er positieve geluiden uit het werkveld worden gedeeld blijkt uit dit onderzoek dat er ook aandachtspunten zijn:

1. *Inschrijving nieuwe gastouderlocaties is minder streng.*
   Voorafgaand aan de inschrijving in het LRK worden alle nieuwe opvangvoorzieningen en gastouderbureaus onderzocht door de GGD of ze (gaan) voldoen aan de voorwaarden voor verantwoorde kinderopvang. Bij gastouderlocaties is er tot op heden sprake van een uitgeklede versie van dit onderzoek. Daarmee is het voor gastouders relatief makkelijker om te starten met de opvang. Gemeenten en GGD'en willen vanaf 2020 intensiever screenen bij nieuwe gastouderlocaties.

2. *Er vindt geen onderzoek plaats na registratie gastouderlocaties.*
   Kindercentra en gastouderbureaus worden binnen drie maanden na inschrijving nogmaals onderzocht door de GGD om te beoordelen of er daadwerkelijk kinderen worden opgevangen en of er wordt voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen. Bij gastouderlocaties wordt dit onderzoek niet uitgevoerd. Dit hoeft ook niet volgens het wettelijke toezichtkader van gastouderlocaties. Hiermee bestaat het risico dat eventuele tekortkomingen in de kwaliteit van opvang van kinderen langdurig buiten beeld van de GGD blijven.

3. *Toezichtfrequentie gastouderopvang is laag.*
   Kindercentra en gastouderbureaus worden jaarlijks geïnspecteerd door de GGD. Voor deze opvangsoorten geldt een jaarlijkse 100 procent inspectienorm. Gastouderlocaties worden daarentegen steekproefsgewijs onderzocht. Per gemeente moet 5 procent van de gastouderlocaties worden onderzocht. In 2018 hadden nagenoeg alle gemeenten een steekproefomvang gerealiseerd boven de minimumnorm. Ruim een kwart van de gemeenten had een steekproef van 20 procent of hoger. De gemiddelde steekproefomvang lag op 14 procent. Toch zijn veel bevraagde gemeenten en bijna alle GGD'en ontevreden over de huidige steekproefomvang.

4. *Toezicht gastouderopvang is niet risicogestuurd.*
   De omvang en inhoud van het toezicht wordt bij kindercentra en gastouderbureaus grotendeels bepaald door het risicoprofiel van de voorziening. GGD'en houden uitgebreider en intensiever toezicht bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel. Voor gastouderlocaties bestaat deze vorm van risicogestuurd toezicht nog niet. Ruim de helft van de bevraagde gemeenten hanteert op eigen initiatief toch een vorm van risicogestuurd toezicht en kiest ervoor om de steekproef samen te stellen op basis van een of meerdere selectiecriteria.

5. *Relatief weinig onaangekondigde inspectiebezoeken bij gastouderlocaties.*

Bij kindercentra worden inspecties vrijwel altijd onverwachts uitgevoerd. Bij gastouderlocaties is dat niet altijd het geval. Met een aangekondigd inspectiebezoek heeft de GGD altijd de zekerheid dat de gastouder thuis is en ook daadwerkelijk kinderen opvangt. Maar een belangrijk nadeel dat door GGD'en wordt genoemd is dat een gastouder zich beter kan voordoen, omdat voorafgaand aan het inspectiebezoek de opvanglocatie en papieren administratie in orde gemaakt kan worden.

6. *Toezicht gastouderlocaties en gastouderbureaus weinig praktijkgericht en nauwelijks geïntegreerd.*
   Bevraagde gastouderbureaus en gastouders vinden de inspecties van de GGD'en vooral een papieren controle, waarbij de praktijk onvoldoende wordt bekeken. Risicovolle situaties met betrekking tot de sociaal-emotionele veiligheid van kinderen kunnen snel over het hoofd worden gezien. Verder wordt bij een inspectie van een gastouderlocatie in de voorbereiding niet standaard gekeken naar het gastouderbureau waar de gastouder bij is aangesloten. Gastouderbureaus geven aan dat er te weinig bij gastouders wordt nagegaan hoe bureaus de begeleiding en controle van gastouders in de praktijk invullen. Op deze manier zouden vooral de gastouderbureaus die alles goed op papier hebben staan maar die nauwelijks op de gastouderlocaties komen, met de huidige uitvoering van het toezicht onvoldoende in het vizier van de GGD komen.

7. *Middelen intensivering toezicht gastouderopvang weinig benut in 2019.*
   Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft vanaf 2019 extra geld beschikbaar gesteld voor het intensiveren van toezicht en handhaving op de gastouderopvang. Het geld wat gemeenten ontvangen is niet geoormerkt, maar behoort tot de algemene middelen van een gemeente. Ruim een derde van de bevraagde gemeenten geeft aan het toezicht op de gastouderopvang te hebben geïntensiveerd in 2019.

Rol gastouderbureau

Als laatste onderdeel van het onderzoek is de rol van gastouderbureaus onderzocht. Deze bureaus spelen een belangrijke rol binnen de gastouderopvang. De opvang door een gastouder kan alleen plaatsvinden door bemiddeling van een geregistreerd gastouderbureau. Naast de bemiddeling is een gastouderbureau onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van een pedagogisch beleidsplan, de begeleiding van gastouders en het controleren van een aantal kwaliteitseisen bij gastouders. De hieronder opgesomde punten geven weer wat de aandachts- en knelpunten zijn met betrekking tot de rol en taken van gastouderbureaus:

- Verschil in kwaliteit begeleiding tussen gastouderbureaus.
  Hoewel de bevraagde gastouders over het algemeen positief gestemd zijn over de begeleiding van het gastouderbureau, is vanuit bureaus wel kritiek geleverd. Dit heeft vooral te maken met de kwaliteitsverschillen die op dit punt bestaan tussen gastouderbureaus onderling. Er wordt met name negatief gesproken over de geringe ondersteuning van landelijk opererende gastouderbureaus, internetbureaus en zogenaamde prijsvechters.
- Bemiddeling door meerdere gastouderbureaus ongewenst.
  Een gastouder kan bemiddeld worden door meerdere gastouderbureaus. In de praktijk leidt dit tot lastig werkbare situaties, omdat gastouders dan vaak moeten voldoen aan tegengestelde eisen en variërend pedagogisch beleid.

Ook voor de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus en het toezicht van GGD'en levert dit de nodige risico's op.

- Een grote afstand tussen gastouderlocatie en gastouderbureau bemoeilijkt de samenwerking en het toezicht.
  Wanneer er sprake is van een grote fysieke afstand kan er minder gemakkelijk om hulp worden gevraagd en het bieden van ondersteuning is vanwege de afstand een belemmering. Aanvullend vinden bevraagde GGD'en en gastouderbureaus het soms ook wenselijk als gastouderbureaus alleen gastouders uit hun eigen regio bemiddelen.
- Sturen op kwaliteit is lastig voor gastouderbureaus.
  Wanneer gastouderbureaus constateren dat gastouderlocaties (herhaaldelijk) niet voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, dan kunnen zij de gastouders hierop aanspreken. Een aantal bevraagde gastouderbureaus geeft aan dit zeer lastig te vinden en betwijfelt ook het nut daarvan. Gastouders kunnen eenvoudig overstappen naar een ander gastouderbureau en kunnen daar gewoon hun huidige werkwijze voortzetten. Daarbij staat ook de financiële relatie tussen gastouder en gastouderbureau een ferme aanpak van sommige gastouderbureaus in de weg.

Conclusies en aanbevelingen

Ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van de kinderopvang op iedere opvanglocatie voldoende is. Uiteraard kunnen er verschillen zijn, maar nergens mag de kwaliteit onder een aanvaardbare ondergrens zakken. Hiertoe zijn wettelijke criteria opgesteld en is er toezicht op de naleving van deze criteria. De vraag is of met de inrichting van de huidige toezichtsystematiek de kwaliteit van de kinderopvang voldoende wordt geborgd. Het specifieke karakter van de gastouderopvang brengt de nodige risico's met zich mee. In de bijzondere constructie van het toezicht op de gastouderopvang, het huidige toezichtkader en de manier waarop het toezicht wordt vormgegeven door sommige gemeenten en GGD'en ziet de inspectie belangrijke verbeterpunten. Ook de kwaliteitsbewaking waar gastouderbureaus voor verantwoordelijk zijn kan beter worden ingevuld. De combinatie van deze factoren maakt de gastouderopvang extra kwetsbaar. Uit dit onderzoek blijkt dat ook veel gemeenten, GGD'en en gastouderbureaus kritisch zijn over de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang. Met het huidige toezicht is er volgens veel ondervraagden onvoldoende zicht op de kwaliteit van de geboden opvang door gastouders.

De inspectie ziet mogelijkheden om het toezicht op de gastouderopvang te verbeteren en vindt het belangrijk dat hier met inbreng van alle betrokken partijen kritisch naar wordt gekeken. Hoewel ze het op bepaalde punten niet altijd met elkaar eens zijn, vinden alle betrokken partijen dat (het toezicht op) de gastouderopvang beter kan en moet. Daarmee lijkt er een goede basis te zijn om veranderingen te realiseren. De mogelijkheden die de inspectie ziet kunnen grofweg geclusterd worden in drie aanbevelingen:

1. Evalueren van het toezichtkader gastouderopvang
2. Toezicht gastouderopvang slimmer inrichten
3. Positie gastouderbureaus versterken

De inspectie vindt het raadzaam om kritisch na te gaan of binnen de huidige toezichtsystematiek voldoende mogelijkheden zijn om deze aandachtspunten structureel aan te pakken. Mogelijk zijn hier wijzigingen voor nodig in de Wet kinderopvang.

1. Evalueren van het toezichtkader gastouderopvang

Het toezichtkader is het uitgangspunt van het toezicht; het is een belangrijke basis van waaruit het toezicht verder wordt vormgegeven. Het toezichtkader is een uitwerking van de wettelijke kwaliteitseisen, vertaald naar meetbare standaarden. Met het toezichtkader wordt in feite de basiskwaliteit van de opvang gewaarborgd. In ons onderzoek twijfelen verschillende bevraagde partijen aan de werkbaarheid en de inhoud van het huidige toezichtkader en daarmee ook aan de kwaliteit van de gastouderopvang:

- Kwaliteit gastouderopvang
  In de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) 2017-2018 wordt gesteld dat gemiddeld gezien de kwaliteit van opvang door gastouders van voldoende niveau is, maar dat het verschil in kwaliteit tussen de deelnemende gastouders groot is. Dit wordt ook bevestigd in ons onderzoek door bijna alle GGD'en, gastouderbureaus en een groot deel van de

gemeenten. Vooral de GGD'en vinden de verschillen ongewenst en zien risico's in de kwaliteit van de opvang. Ook gemeenten en gastouderbureaus vinden de kwaliteitsverschillen tussen gastouders tot op zekere hoogte zorgelijk. Opvallend is dat de zorgen over de kwaliteit van de gastouderopvang niet zichtbaar zijn in de uitkomsten van het toezicht. Analyse van de Gemeentelijke Inspectieruimte (GIR)-data laat zien dat er juist relatief weinig tekortkomingen worden vastgesteld bij gastouderlocaties, zeker in vergelijking met kindercentra. De inspectie maakt hieruit op dat de huidige toezichtresultaten geen representatieve afspiegeling zijn van het gevoel dat bij een aanzienlijk deel van de bevraagde partijen leeft, namelijk zorgen over de kwaliteit van de gastouderopvang. De huidige toezichtresultaten zouden de indruk kunnen wekken dat het goed gesteld is met de gastouderopvang omdat er weinig tekortkomingen worden vastgesteld. De inspectie vermoedt dat dit deels verklaard kan worden doordat:

  - Een deel van de kwaliteitseisen wel bij kindercentra wordt beoordeeld, maar niet bij de gastouderlocaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor het pedagogisch beleid, omdat daar het gastouderbureau verantwoordelijk voor is.
  - Op een aantal onderwerpen worden minder concrete of gedetailleerde eisen gesteld aan gastouderlocaties dan aan kindercentra. Ook bestaat volgens respondenten het GGD-toezicht voornamelijk uit een papieren controle en zegt het daarmee minder over de kwaliteit van de praktijk. Hierdoor is het mogelijk eenvoudiger voor gastouderlocaties om aan de gestelde kwaliteitseisen te voldoen.

- <u>Toezichtkader gastouderopvang</u>
  Wanneer het toezichtkader niet goed is uitgewerkt, heeft dit direct effect op datgene waar het toezicht voor bedoeld is. Dit is het vervullen van de waarborgfunctie: het bewaken van de basiskwaliteit. Ruim de helft van de bevraagde GGD'en geeft aan dat het huidige toezichtkader van de gastouderopvang ontoereikend is om een gedegen oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de opvang door gastouders. Daarbij vinden veel bevraagde gemeenten en bijna alle bevraagde GGD'en dat de huidige kwaliteitseisen voor gastouders verder aangescherpt mogen worden. Gemeenten denken daarbij vooral aan de pedagogische kwaliteit, GGD'en zien op alle domeinen ruimte voor aanscherping. Sommige GGD'en en gemeenten spreken zelfs over het gelijktrekken van de kwaliteitseisen met de reguliere kinderopvang. Het aanscherpen van regels wordt overigens tegengesproken door gastouderbureaus en gastouders; zij geloven dat het uitbreiden van de kwaliteitseisen niet per se leidt tot een betere kwaliteit van de opvang.

De inspectie concludeert op basis van de uitkomsten van dit onderzoek dat het huidige toezichtkader van de gastouderopvang soms lastig werkbaar is voor GGD'en. Om die reden biedt het onvoldoende handvatten om te komen tot een gedegen beoordeling van de kwaliteit van de opvang. Waar het probleem precies ligt, is voor de inspectie niet voldoende helder. De ontevredenheid over het huidige toezichtkader kan betekenen dat het niet voldoende mogelijkheden biedt om streng genoeg op te treden. Of dat bepaalde kwaliteitsaspecten niet (streng genoeg) beoordeeld kunnen worden omdat dit buiten het huidige toezichtkader valt. Nader onderzoek van dit probleem is noodzakelijk om dit punt van de GGD'en beter te kunnen begrijpen. Wat vaststaat is dat het onderbuikgevoel over de gastouderopvang dat bij veel bevraagde partijen leeft niet wordt weggenomen door

de huidige vorm en uitvoering van het toezicht. Dit blijkt ook uit de onderzoeksresultaten. Op basis van verschillende bevindingen uit ons onderzoek kunnen we concluderen dat er op dit moment onvoldoende vertrouwen is dat de uitwerking van het toezichtkader de kwaliteit van de gastouderopvang voldoende borgt. De inspectie adviseert alle partijen om in gesprek met elkaar het huidige toezichtkader nog eens kritisch tegen het licht te houden, zodat helder wordt op welke specifieke punten aanpassingen noodzakelijk zijn.

2. Toezicht gastouderopvang slimmer inrichten

Structureel en risicogestuurd toezicht

Nieuwe aanmeldingen voor gastouderlocaties worden standaard onderzocht voor registratie. Na een positief besluit mag de gastouder de kinderopvang daadwerkelijk opstarten. Een gastouderlocatie komt dan onder toezicht van de GGD te staan en wordt vanaf dat moment steekproefsgewijs onderzocht. In een bestuurlijke afspraak is vastgelegd dat iedere gemeente op jaarbasis minimaal 5 procent van de bestaande gastouderlocaties inspecteert. Dat betekent dat nieuwe gastouderlocaties pas worden geïnspecteerd door de GGD wanneer een gastouderlocatie het 'geluk' treft om terecht te komen in de jaarlijkse steekproef. Hierin ziet de inspectie een groot risico. Door het onregelmatige GGD-toezicht in combinatie met het ontbreken van een onderzoek na registratie is de kans groot dat er gastouderlocaties jarenlang actief zijn zonder ooit onderzocht te zijn door de GGD. Bij deze locaties heeft de GGD de praktijksituatie nog nooit gezien of beoordeeld op veiligheid en kwaliteit. De cijfers vanuit de GIR en de Landelijk Register Kinderopvang (LRK) bevestigen dit vermoeden van de inspectie: van de gastouderlocaties die al vanaf 2013 staan geregistreerd in het LRK (n = 1402), heeft ruim de helft nog nooit in de steekproef gezeten. Dit vindt de inspectie een zorgelijke kwestie. Eventuele misstanden kunnen binnen deze groep lang in stand blijven, omdat er langdurig geen toezicht is vanuit de GGD. De lage toezichtfrequentie bij gastouderlocaties en de risico's die hieruit voortkomen worden geregeld genoemd als aandachtspunt in dit onderzoek. Gemeenten, gastouderbureaus en zelfs gastouders, maar vooral GGD'en zien dit als een belangrijk aandachtspunt in het toezicht op de gastouderopvang. Alle GGD'en ervaren dan ook dat zij onvoldoende zicht hebben op de kwaliteit van opvang door gastouders in hun eigen regio. Het gevoel dat er onvoldoende controle is bij gastouderlocaties komt ook terug in de meest genoemde aanbeveling die door zowel GGD'en als alle andere partijen wordt genoemd: het verhogen van de toezichtfrequentie.

De GGD'en kunnen niet elk jaar alle gastouderlocaties inspecteren. Daar is het aantal gastouderlocaties te omvangrijk voor. Wel ziet de inspectie mogelijkheden om met de huidige middelen de uitvoering van het toezicht optimaler in te vullen. Voor de inspectie is het van belang:

- dat in een vroeg stadium de kwaliteit van de opvang bij nieuwe gastouderlocaties wordt beoordeeld;
- dat bestaande gastouderlocaties op regelmatige basis worden geïnspecteerd, zodat er voldoende zicht is en blijft op de kwaliteit van de gastouderopvang.

Dit kan op verschillende manieren gerealiseerd worden. De inspectie is van mening dat het verhogen van de toezichtfrequentie inderdaad een belangrijke maatregel is die bijdraagt aan beter zicht op de gastouderopvang. Toch kan hiermee een deel van de gastouderlocaties langdurig buiten beeld vallen, zeker wanneer gemeenten de jaarlijkse steekproef niet selectief samenstellen. Ongeveer de helft van de bevraagde gemeenten geeft aan de gastouderlocaties voor de steekproef niet te

selecteren aan de hand van een of meerdere risico-inschattingen. Bij deze gemeenten bestaat de kans dat dezelfde gastouderlocaties vaker in de steekproef terecht komen, terwijl andere gastouderlocaties niet of heel weinig onderzocht worden. De inspectie is van mening dat voor effectief toezicht, gerichte inzet van de steekproef essentieel is. Door het inzetten van risicogestuurd toezicht kan geborgd worden dat gastouderlocaties met een hoger risico dat jaar wel in de steekproef te komen. Dit zijn bijvoorbeeld gastouderlocaties die al enige tijd niet zijn onderzocht door de GGD of gastouderlocaties die aangesloten zijn bij een gastouderbureau met een rood risicoprofiel.

De inspectie is van mening dat het te eenvoudig is om te zeggen dat de steekproef structureel verhoogd moet worden of dat gemeenten en GGD'en de steekproef altijd risicogestuurd moeten samenstellen. In veel gevallen zijn eerder genoemde maatregelen complementair aan elkaar, maar in sommige gevallen kan het minder relevant of niet mogelijk zijn om beide maatregelen door te voeren. Afhankelijk van de huidige werkwijze, de (financiële) middelen en de beleidsvrijheid die gemeenten en GGD'en hebben, zal elke gemeente en regio voor zichzelf moeten bepalen welke maatregelen er het beste voor zorgen dat er structureler toezicht is op de gastouderopvang. De inspectie adviseert gemeenten en GGD'en om hierover met elkaar in gesprek te gaan.

Integratie toezicht gastouderbureau en gastouderlocatie

In de Wet kinderopvang is vastgesteld dat gastouderbureaus een belangrijke taak hebben in de begeleiding en toetsing van gastouders. Gastouderbureaus hebben geregeld contact met hun gastouders, moeten minimaal twee keer per jaar op bezoek bij de gastouder en toetsen gedurende het jaar of gastouders op een aantal punten aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoen. Hiermee zijn gastouderbureaus naast de gastouders zelf ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van opvang. Gastouderbureaus en gastouderlocaties zijn nauw met elkaar verbonden. Als een gastouderbureau een gastouder bijvoorbeeld onvoldoende begeleidt en toetst, dan bestaat het risico dat dit negatieve effecten heeft op de kwaliteit van de opvang. De GIR-data bevestigt deze wisselwerking tussen gastouderbureau en gastouderlocatie. Er worden vaker tekortkomingen bij gastouderlocaties vastgesteld die zijn aangesloten bij een gastouderbureau met een oranje of rood risicoprofiel. Ook vanuit de vragenlijsten zijn er verschillende signalen waaruit blijkt dat er interactie bestaat tussen gastouderbureaus en gastouderlocaties. Zo geven gastouders bijvoorbeeld aan dat goede gastouderbureaus tot goede gastouderopvang leidt en dat het contact met gastouderbureaus medebepalend is voor de veiligheid en de kwaliteit van de opvang. Ondanks de sterke verwevenheid tussen gastouderbureau en gastouderlocatie constateert de inspectie dat de samenhang niet altijd even sterk terugkomt in het toezicht op de gastouderopvang. Gastouderbureaus en gastouderlocaties worden nu teveel als aparte toezichtobjecten benaderd. Zo blijkt uit de vragenlijst van GGD'en dat in de voorbereiding van een inspectiebezoek bij een gastouderlocatie niet standaard wordt gekeken naar het functioneren van het aangesloten gastouderbureau. De GGD'en betrekken het risicoprofiel en het inspectierapport van het bemiddelende gastouderbureau vaker niet dan wel in de voorbereiding. Relevante informatie wordt hiermee soms onvoldoende of helemaal niet benut.

De inspectie ziet dit als een gemiste kans, want er zijn veel voordelen in het meer samenbrengen van het toezicht op gastouderbureaus en gastouderlocaties. Meer geïntegreerd toezicht leidt ertoe dat een GGD een beter totaalbeeld krijgt of er sprake is van verantwoordelijke kinderopvang bij een gastouderlocatie of goed functioneren van een gastouderbureau. Om dit te realiseren vinden wij het raadzaam om het toezicht op gastouderlocaties en -bureaus meer met elkaar te

integreren. In de antwoorden op de vragenlijsten wordt deze aanbeveling ook door meerdere partijen gedaan. Gastouderbureaus geven aan het huidige toezicht te ervaren als een vooral oppervlakkige, administratieve controle. Ze vinden het een gemiste kans dat het huidige toezicht op gastouderbureaus en gastouderlocaties zo los van elkaar staat. Het toezicht op gastouderbureaus en gastouderlocaties meer met elkaar verweven is mogelijk door te kijken naar extra of andere bronnen van informatie. Bijvoorbeeld door gastouders te bevragen over de frequentie en de kwaliteit van de begeleiding van gastouderbureaus en vice versa. Ook vraagouders kunnen een interessante bron van informatie zijn. Met deze kleine extra tijdsinvestering kan veel aanvullende informatie verkregen worden over het functioneren van een gastouderbureau of een gastouderlocatie.

3. Positie van gastouderbureaus versterken

De gemeente en de GGD zien als onafhankelijk toezichthouder toe op naleving van kwaliteitseisen en leggen sancties op wanneer zij tekortkomingen constateren. Voor gastouderbureaus ligt dit anders. De financiële afhankelijkheid tussen bureau en gastouder is gevoelig voor onevenwichtigheden. Dit komt ook sterk naar voren uit de vragenlijsten van gastouderbureaus. Bevraagde gastouderbureaus vinden het soms lastig om gastouders aan te spreken of streng op te treden. Dit speelt vooral wanneer gastouders (herhaaldelijk) niet voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen of zich niet kunnen vinden in het beleid van een gastouderbureau. Bevraagde gastouderbureaus leggen niet altijd sancties op wanneer er tekortkomingen worden geconstateerd bij gastouders. Een op de negen bevraagde gastouderbureaus vindt dat zij onvoldoende mogelijkheden heeft om sancties op te leggen bij gastouders wanneer deze niet voldoen aan de kwaliteitseisen. Er wordt soms dus niet streng opgetreden tegen gastouders wanneer dat wel zou moeten. Vanuit bedrijfsmatige overwegingen kan het financieel aantrekkelijker zijn om een gastouder tevreden te houden. Volgens bevraagde gastouderbureaus wordt dit versterkt door het feit dat een gastouder makkelijk kan overstappen naar een ander gastouderbureau als er zaken zijn die ze niet bevallen. Er zijn tot op heden geen (wettelijke) regels die eisen of voorwaarden stellen aan deze overstap. De constatering dat de financiële relatie in sommige gevallen sterk bepalend is voor hoe streng een gastouderbureau kan of wil optreden tegen kwalitatief zwak functionerende gastouders vindt de inspectie zorgelijk. Sommige gastouderbureaus voelen zich door de financiële afhankelijkheid onvoldoende gesterkt om de huidige taken en werkzaamheden correct uit te kunnen voeren.

Naast de financiële afhankelijkheid wordt de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus bemoeilijkt door de grote keuzevrijheid die gastouders en -bureaus hebben wat betreft de bemiddeling. De inspectie constateert dat er geen grenzen zijn voor de afstand of een maximaal aantal gastouderbureaus per gastouder. Ook kunnen gastouders makkelijk overstappen naar andere gastouderbureaus. Deze nadelen worden door zowel bevraagde GGD’en als gastouderbureaus en zelfs gastouders benoemd. Wanneer er sprake is van bemiddeling door meerdere gastouderbureaus is er snel onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en overlap van taken en activiteiten tussen gastouderbureaus. Bevraagde gastouderbureaus geven aan hierdoor snel het overzicht kwijt te raken. Een grote afstand tussen gastouderbureau en gastouderlocatie stelt hogere eisen aan een goede samenwerking en vraagt meer van een gastouderbureau om goede begeleiding en ondersteuning te kunnen bieden. De inspectie is van mening dat het gebrek aan regels rondom het sluiten van een bemiddelingsrelatie tussen gastouderbureau en gastouderlocatie de nodige

moeilijkheden met zich meebrengen en negatieve gevolgen kan hebben voor de uitvoering van taken door gastouderbureaus.

Gastouderbureaus hebben een belangrijke rol in het begeleiden van gastouders en vervullen in zekere zin ook een waarborgfunctie. Wij vinden dat gastouderbureaus sterk moeten inzetten op het behouden en waar mogelijk bevorderen van de kwaliteit en moeten ingrijpen wanneer gastouders ondermaats presteren. Dit belang wordt extra versterkt door de huidige constructie van het toezicht, waarbij gastouderlocaties niet standaard jaarlijks door de GGD worden onderzocht. Des te belangrijker is de rol van gastouderbureaus om te kunnen garanderen dat de opvang bij gastouders veilig en betrouwbaar is. De inspectie realiseert zich dat dit voor sommige gastouderbureaus, gezien eergenoemde obstakels, een uitdaging kan zijn. Het is mogelijk om gastouderbureaus hierin te versterken door bijvoorbeeld de kwaliteitsbewakende en -stimulerende rol van gastouderbureaus concreter vast te leggen in het toezichtkader. Gastouderbureaus hebben dan een wettelijke grondslag om kwalitatief zwak functionerende gastouders aan te spreken en er tegen op te treden. De GGD kan in haar toezicht op gastouderbureaus vervolgens nagaan in hoeverre gastouderbureaus deze taak naar behoren uitvoeren. Verder vindt de inspectie het ook zinvol om de bestaande vrijheden voor bemiddeling eens kritisch tegen het licht te houden. Te denken valt aan bijvoorbeeld het beperken van het aantal bemiddelingsrelaties met gastouderbureaus of het minder makkelijk maken van de overstap van gastouders naar andere gastouderbureaus. De inspectie realiseert zich dat het wijzigen van de huidige werkwijze en vrijheden grote impact kan hebben. De inspectie adviseert daarom alle betrokken partijen om te kijken op welke manier gastouderbureaus beter in positie kunnen komen om te sturen op kwaliteit of ondersteund kunnen worden in hun begeleidende en controlerende rol richting gastouders.

1 Inleiding

Gastouderopvang is kleinschalige opvang in een huiselijke omgeving. Deze opvang komt altijd tot stand via bemiddeling tussen gastouder en vraagouder door een gastouderbureau. De opvang kan in het huis van een gastouder of in het huis van de vraagouders plaatsvinden. Een gastouder werkt altijd alleen en mag maximaal zes kinderen tegelijk opvangen. De opvang kan op vaste dagen geregeld worden, maar opvangdagen en –tijden zijn flexibel in overleg met de gastouder. Doordat bij gastouderopvang de uurtarieven doorgaans lager zijn en ouders alleen betalen voor de afgenomen uren, is deze vorm van opvang vaak voordeliger dan de reguliere kinderopvang. Ouders die kiezen voor gastouderopvang, kiezen vaak bewust voor deze opvang vanwege de huiselijke sfeer, de kleinschaligheid en de flexibiliteit.

Naast het specifieke karakter van gastouderopvang is de manier waarop het toezicht is vormgegeven ook anders dan bij de reguliere kinderopvang. De GGD inspecteert alle nieuwe gastouderlocaties voordat er kinderen worden opgevangen, daarna wordt er jaarlijks steekproefsgewijs gecontroleerd. De toezichtfrequentie ligt daarmee een stuk lager dan bij de reguliere kindercentra en gastouderbureaus. De gastouderbureaus vervullen daarnaast ook een belangrijke controlefunctie in het toezicht op gastouders. Daarmee hebben zowel GGD'en als gastouderbureaus taken en verantwoordelijkheden wat betreft het bewaken van de kwaliteit van de opvang door gastouders.

1.1 Opdracht

De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van taken van gemeenten op het gebied van de kinderopvang. In verband met dit toezicht voert de inspectie in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dit themaonderzoek uit naar het toezicht op de gastouderopvang. Door het specifieke karakter van (het toezicht op) de gastouderopvang stellen verschillende partijen regelmatig de kritische vraag in hoeverre het huidige toezicht de kwaliteit van de gastouderopvang voldoende borgt. In dit themaonderzoek is gekeken naar de huidige toezichtsystematiek op de gastouderopvang en de rol van gastouderbureaus hierin. We analyseerden hiervoor data van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeentelijke Inspectieruimte (GIR) en door de inspectie ontwikkelde vragenlijsten die aan gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders zijn toegezonden.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe ziet de toezichtsystematiek op de gastouderopvang eruit en hoe oordelen betrokkenen (gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders) over de manier waarop het toezicht is ingericht?

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt naar onderstaande deelvragen:

- Hoe is het toezicht gastouderopvang geregeld vanuit wet- en regelgeving?
- Hoe ziet de sector gastouderopvang eruit? En in hoeverre worden de kwaliteitseisen nageleefd?

- Hoe vullen gemeenten en GGD'en binnen de wettelijke kaders het toezicht op de gastouderopvang in?
- Hoe ziet de relatie tussen gastouderbureau en gastouder eruit?
- Hoe oordelen verschillende partijen over de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang?

1.2.1 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op (de uitvoering van) het toezicht van gastouderopvang. Het handhavingsbeleid van gemeenten en de handhaving op de naleving van de wettelijke eisen door gastouders en gastouderbureaus vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

1.3 Aanpak

1.3.1 Methode

Dit onderzoek is hoofdzakelijk kwantitatief van aard en is gebaseerd op toezichtgegevens uit de landelijke registratiesystemen GIR Inspecteren (GIR-I), het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), data afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de antwoorden op door de inspectie ontwikkelde vragenlijsten. Wanneer we het over resultaten hebben uit de landelijke registratiesystemen rapporten we over het jaar 2018 of (waar relevant) over meerdere jaren. Bijvoorbeeld in het geval van een trendbreuk, een daling of een stijging. Informatie uit de vragenlijsten gaat specifiek over het jaar 2018, tenzij anders vermeld in het rapport.

1.3.2 Vragenlijsten

Voor gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders zijn aparte vragenlijsten ontwikkeld. Een klankbordgroep - bestaande uit GGD'en, gemeenten, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD-GHOR Nederland - heeft bij de ontwikkeling van de vragenlijsten meegedacht.

Het doel van de vragenlijsten was om meer inzicht te krijgen in:
- keuzes, afwegingen en afspraken die gemaakt worden in de uitvoering van het toezicht van de gastouderopvang;
- de invulling en uitvoer van taken en rollen door het gastouderbureau;
- oordelen over het toezichtsystematiek gastouderopvang.

Het overgrote deel van de vragenlijst bestond uit verplichte meerkeuzevragen. De open vragen en de toelichtingen hadden geen verplicht karakter.

Het totaal aantal vragen per vragenlijst varieerde:
- Gemeenten: 70 vragen
- GGD'en: 65 vragen
- Gastouderbureaus: 47 vragen
- Gastouders: 36 vragen

De vragenlijsten zijn uitgezet in het tweede kwartaal van 2019. Respondenten kregen een invultermijn van minimaal vier weken. Tussentijds hebben we

respondenten - met uitzondering van de gastouders - herinnerd om de vragenlijst in te vullen. De enquête kon alleen via internet ingevuld worden.

1.3.3 Respons en representativiteit

We hebben alle 26 GGD'en benaderd met het verzoek om de vragenlijst voor het onderzoek gastouderopvang in te vullen. Uiteindelijk hebben 23 GGD'en de vragenlijst ingevuld (respons 88 procent).

Van de in totaal 355 gemeenten hebben we 319 gemeenten een vragenlijst toegestuurd. Dit waren gemeenten met 20 of meer geregistreerde gastouderlocaties. De gemeenten die na 1 januari 2018 betrokken zijn geweest bij een gemeentelijke herindeling en daarbij zijn samengegaan met andere gemeenten tot een nieuwe gemeente hebben we niet in de selectie opgenomen. Gemeenten zonder gastouderbureaus hebben we gevraagd om een kortere vragenlijst te doorlopen, omdat zij vragen over gastouderbureaus niet hoefden te beantwoorden. Uiteindelijk vulden 229 gemeenten de vragenlijst in (respons 72 procent).

De representativiteit van de respons is nagegaan op de volgende 4 punten:

- de verdeling van gemeenten over de GGD-regio's;
- de stedelijkheidsgraad van gemeenten;
- het aantal gastouderlocaties per gemeente;
- de steekproefomvang per gemeente.

Wanneer we de 229 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld vergelijken met de 319 aangeschreven gemeenten, dan zien we dat de respons in hoge mate representatief is voor de populatie.

Van de totaal 618 geregistreerde gastouderbureaus ontvingen 596 gastouderbureaus een vragenlijst. Alleen de gastouderbureaus waarvan het emailadres onbekend was hebben geen vragenlijst ontvangen. Uiteindelijk vulden 333 gastouderbureaus de vragenlijst in (respons 56 procent).

De representativiteit van de respons is nagegaan op de volgende 4 punten:

- de verdeling van gastouderbureaus over de GGD-regio's;
- de verdeling van gastouderbureaus over de categorieën van stedelijkheidsgraad;
- de omvang van gastouderbureaus op basis van het aantal bemiddelingsrelaties;
- het risicoprofiel van gastouderbureaus.

Uit de analyse blijkt dat er sprake is van een lichte ondervertegenwoordiging van kleine gastouderbureaus (tot en met 25 bemiddelingsrelaties) en gastouderbureaus met een oranje of rood risicoprofiel.

De gastouders zijn benaderd via gastouderbureaus. Aan gastouderbureaus is gevraagd om de vragenlijst door te sturen naar de aangesloten gastouders. Hoeveel gastouderbureaus deze vragenlijst daadwerkelijk hebben doorgestuurd en hoeveel gastouders het verzoek hebben gekregen om de vragenlijst in te vullen is onbekend. Uiteindelijk hebben 3745 gastouders de vragenlijst ingevuld. Naast de 28.010 geregistreerde gastouderlocaties eind 2018 zijn er geen gegevens bekend over het aantal gastouders.

1.3.4 Analyse

De bewerking en analyse van de GIR-I- en de LRK-data is op vergelijkbare manier uitgevoerd als bij het Landelijk Rapport toezicht en handhaving kinderopvang 2018. Vrijwel alle GGD'en (met uitzondering van GGD Amsterdam) en 95 procent van de gemeenten gebruikt de Gemeentelijke Inspectieruimte (GIR) voor de registratie van toezicht en handhaving in de kinderopvang. GGD Amsterdam levert op andere manier de toezichtinformatie aan bij de inspectie. Een uitgebreide toelichting over het gebruik en de kwaliteit van vastlegging in de GIR en het LRK is te vinden in de methodologische verantwoording van het eerdergenoemde rapport.

Alle analyses voor dit onderzoek, inclusief die van de vragenlijsten, zijn uitgevoerd met analysetool SPSS. Wanneer we in het rapport informatie gebruiken uit de open vragen of toelichtingen, dan worden expliciet geen percentages of hoeveelheidsaanduidingen zoals veel, weinig en sommige genoemd. Het betreft een selectie uit de data en vormt een impressie van antwoorden die vaker worden gegeven, van antwoorden die inhoudelijk vernieuwend of interessant zijn of ze zijn bedoeld ter illustratie van de kwantitatieve uitkomsten.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 en 3 hebben vooral een informatief doel, om de lezer wat meer achtergrondinformatie en context te bieden voorafgaand het lezen van het rapport. In hoofdstuk 4 geven we een beeld van de sector gastouderopvang. Hoofdstuk 5 en 6 gaan over de uitvoering en het resultaat van het toezicht. De rol van het gastouderbureau wordt belicht in hoofdstuk 7. In het laatste hoofdstuk presenteren we de risico's en verbeteringen die zijn genoemd door het veld. De hoofdstukken zijn een feitelijke beschrijving van de uitkomsten van de vragenlijsten en de informatie uit de GIR-I en het LRK. De visie van de inspectie komt terug in de samenvatting en in de conclusie en aanbevelingen.

1.4.1 Terminologie

Veelvoorkomende termen die in het rapport worden genoemd, lichten we hieronder toe:

- Onder kinderopvangvoorzieningen verstaan we kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderlocaties. Gastouderbureaus vallen hier niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.
- Wanneer we spreken over kindercentra, dan bedoelen we kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Onder gastouderopvang verstaan we gastouderbureaus en gastouderlocaties.
- Een gastouderlocatie is een locatie waar een gastouder een of meer kinderen van vraagouders opvangt.
- Ouders met kinderen in een leeftijdscategorie die kinderopvang kunnen afnemen worden vraagouders genoemd.
- Het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd.
- De Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) is het systeem dat gemeenten en GGD'en gebruiken om het toezicht en de handhaving op kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus vast te leggen. GGD'en leggen hun toezichtactiviteiten vast in GIR Inspecteren (GIR-I), de gemeenten in GIR Handhaven (GIR-H).

- Bij nieuwe kindercentra en gastouderbureaus voert de GGD een onderzoek na registratie uit. Bij al langer ingeschreven voorzieningen wordt een jaarlijks onderzoek uitgevoerd.
- Door de gemeente en/of de GGD wordt jaarlijks een steekproef gehouden van de gastouderlocaties die komend jaar een onderzoek krijgen. Voor deze onderzoeken wordt in dit rapport de term steekproefonderzoek gehanteerd.
- Het toezicht op kindercentra en gastouderbureaus wordt risicogestuurd uitgevoerd. De GGD maakt hierbij gebruik van een risicomodel. Voorzieningen krijgen een risicoprofiel toegekend.
- Wanneer een gastouderlocatie gedurende een bepaalde periode is aangesloten bij een gastouderbureau, dan spreken we over een bemiddelingsrelatie.
- De stedelijkheidsgraad van een gemeente geeft informatie over de adresdichtheid binnen een gemeente. De adresdichtheid is het aantal huisadressen binnen een bepaalde gebiedsoppervlakte. Hoe hoger de adresdichtheid, hoe hoger de stedelijkheidsgraad.

2 Historie toezicht gastouderopvang

Jaren 70 en 80. Gastouderopvang kende een sterke groei in de jaren 70 en 80. Omdat steeds meer vrouwen buitenshuis gingen werken was er een sterke behoefte aan opvang. Vrouwen die thuisbleven en toch wat wilden verdienen begonnen met het opvangen van de kinderen van werkende vrouwen. Aan het eind van de jaren 70 kwamen de gastouderbureaus op, die in eerste instantie vooral beoogden vraag en aanbod in gastouderopvang op elkaar af te stemmen.

Vanaf 1990 groeide de kinderopvang in Nederland hard. Het aantal kindercentra nam fors toe, maar de gastouderopvang groeide veel minder hard. In dezelfde periode ondernamen gastouderbureaus initiatieven om de inkomens en rechtspositie van gastouders te versterken. Al snel kwam er ook aandacht voor de pedagogische kwaliteit en begonnen de gastouderbureaus op informele manier een rol te spelen in toezicht op de veiligheid en de kwaliteit van gastouderopvang. Gastouderbureaus stelden bijvoorbeeld eisen aan kandidaat-gastouders en verzorgden een scholingsaanbod. Bovendien mochten gastouders bij veel gastouderbureaus pas starten nadat zij de cursussen basispedagogie en EHBO aan kinderen hadden gevolgd (Boogaard e.a., 2014).

Tot 2005. De kosten voor het gebruik van gastouderopvang kwamen vrijwel volledig voor rekening van de vraagouders. Vanuit gemeenten was een kleine financiële vergoeding mogelijk, die betrekking had op eventueel gemaakte kosten van een gastouderbureau. De kosten die vraagouders maakten voor de daadwerkelijke opvang moesten geheel zelf betaald worden. Om deze reden was gastouderopvang voor slechts een beperkte groep ouders mogelijk.

2005-2007. Sinds 2005 valt de gastouderopvang onder de Wet kinderopvang. Vraagouders konden vanaf dat moment aanspraak maken op kinderopvangtoeslag (KOT) als ze gebruik maakten van gastouderopvang. De wet regelde tevens dat gastouderopvang uitsluitend door tussenkomst van een gastouderbureau tot stand kon komen. Ook werd het mogelijk dat opa en oma de kleinkinderen opvingen en ouders daarvoor KOT konden aanvragen. Vanaf 2005 was er een sterke groei zichtbaar van het aantal geregistreerde gastouderlocaties, mede door het formaliseren van reeds bestaande opvang. Ook het aantal gastouderbureaus nam toe (van Oploo e.a., 2008).

2008. In 2008 stelde de staatssecretaris structureel extra budget ter beschikking om het toezicht op gastouderbureaus te intensiveren. In het bijzonder voor het bekostigen van extra menskracht om incidentele onderzoeken bij slecht of minder goed functionerende gastouderbureaus te kunnen uitvoeren. Aanleiding was dat er sprake was van malafide gastouderbureaus die soms werkten met niet-bestaande gastouders. Ook de kwaliteitseisen voor gastouderbureaus werden aangescherpt. Uit een evaluatie bleek dat GGD'en de intensivering van inspecties op gastouderbureaus niet nuttig vonden, omdat ze daarmee de praktijk (de opvang bij gastouders) niet of onvoldoende in beeld kregen.

2010 – 2011. In 2010 werd de Wet kinderopvang opnieuw aangepast en vielen ook gastouders onder het toezicht van de GGD'en. Gastouders moesten vanaf dat moment voldoen aan hogere kwaliteitseisen, waaronder een opleidingseis van

minimaal mbo-niveau 2. Dit leidde tot een forse daling in het aantal gastouders. Vooral voor veel grootouders was het aanleiding om te stoppen met de gastouderopvang. Verder werd het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) opgezet. Alleen opvang die in dit register stond kwam in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

Gastouders - die in hun eigen huis kinderen opvingen - werden eenmalig geïnspecteerd door de GGD. Gastouderopvang bij de vraagouder thuis werd steekproefsgewijs geïnspecteerd, dat wil zeggen risicogestuurd en op basis van signalen. In verband met de intensivering van het toezicht op gastouderlocaties werd de reguliere 100 procent inspectienorm voor de dagopvang en buitenschoolse opvang tijdelijk verlaagd.

***2012 – heden*.** Vanaf 2012 worden bestaande gastouderlocaties steekproefsgewijs geïnspecteerd. Volgens een bestuurlijke afspraak dient het percentage jaarlijks te inspecteren gastouderlocaties per gemeente tussen de 5 en 30 procent te zitten. Alleen nieuw toetredende gastouders krijgen standaard een onderzoek voor registratie van de GGD. Ook de inspectienorm voor de dagopvang en buitenschoolse opvang is weer hersteld naar 100 procent. Deze werkwijze wordt tot op heden nog steeds toegepast.

3 Wet kinderopvang en toezicht gastouderopvang

Om de bevindingen van dit onderzoek in de juiste context te plaatsen is het van belang om te weten hoe het toezicht op de gastouderopvang is geregeld. De Wet kinderopvang stelt eisen aan de kwaliteit van de gastouderopvang. Ook de kaders waarbinnen het toezicht op de gastouderopvang hoort plaats te vinden worden beschreven in de Wet kinderopvang. In dit hoofdstuk lichten we toe wat de belangrijkste pijlers zijn van het toezicht op de gastouderopvang. Ook belichten we de verschillen in toezicht en kwaliteitseisen tussen de gastouderopvang en kindercentra.

3.1 Samenvatting

- Gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op gastouderopvang. Zij geven opdracht aan de GGD'en om dit toezicht uit te voeren. GGD'en beoordelen vervolgens of gastouderlocaties voldoen aan de wettelijke voorschriften.
- In tegenstelling tot bij kindercentra en gastouderbureaus wordt bij gastouderlocaties geen onderzoek na registratie uitgevoerd.
- De GGD bezoekt kindercentra en gastouderbureaus minimaal één keer per jaar. Gastouderlocaties worden steekproefsgewijs geïnspecteerd, met een minimum van 5 procent per gemeente.
- Vanaf 2017 passen de meeste gemeenten en GGD'en de werkwijze Streng aan de Poort toe, waarbij een kindercentrum of gastouderbureau intensiever dan voorheen wordt onderzocht bij een onderzoek voor registratie. Bij gastouderlocaties is dit (nog) niet de standaard werkwijze.
- Het risicoprofiel is alleen van toepassing bij kindercentra en gastouderbureaus. Bij gastouderlocaties worden geen risicoprofielen opgesteld.
- Binnen de Wet kinderopvang zijn er verschillen in kwaliteitseisen die gelden voor de gastouderopvang en kindercentra. Het gaat onder meer over verschillen in de opleidingseisen en het vierogenprincipe.
- Gastouderbureaus doen meer dan alleen het bemiddelen tussen vraagouder en gastouder. De gastouderbureaus is ook een rol toebedeeld in het toezicht op gastouderlocaties. Zo letten gastouderbureaus er onder meer op of gastouderlocaties voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van speel- en slaapruimte en dat gastouders het maximaal aantal op te vangen kinderen niet overschrijden.

3.2 Uitvoering toezicht gastouderopvang

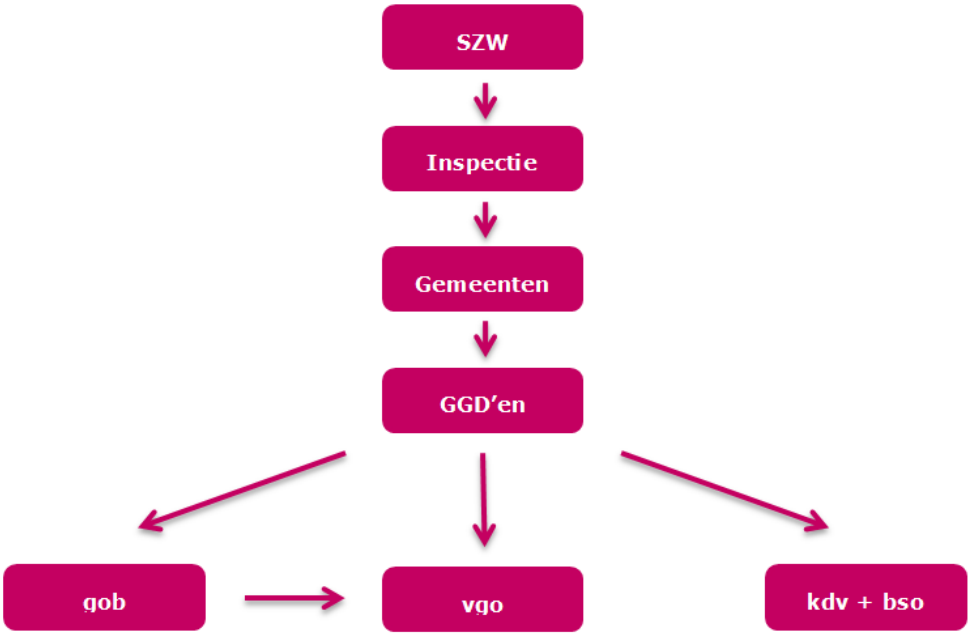
3.2.1 Taak- en rolverdeling gemeenten en GGD'en

Het toezicht op de kinderopvang is in Nederland een verantwoordelijkheid van de gemeenten. In de praktijk voeren de GGD'en het toezicht in opdracht van de gemeenten uit. De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken op onder andere het gebied van toezicht kinderopvang uitvoeren.

De GGD'en controleren of de kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Dit gebeurt door middel van een inspectiebezoek bij de voorziening. De uitkomsten van dit bezoek worden vervolgens gerapporteerd aan gemeenten. Als de GGD een of meer tekortkomingen bij een voorziening constateert, adviseren zij de gemeente meestal om te handhaven. Gemeenten maken een afweging op basis van dit advies, het gemeentelijke handhavingsbeleid en eventuele specifieke omstandigheden. De gemeente kan vervolgens maatregelen opleggen aan de houder[1] van de voorziening.

Hierbij merken wij op dat bij gastouderopvang de gastouderbureaus - naast de GGD - een belangrijke rol vervullen in de kwaliteitsbewaking. Dit is een belangrijk verschil in de uitvoering van het toezicht tussen gastouderlocaties en kindercentra (zie figuur 3.2.1a). Verderop in dit hoofdstuk wordt de rol van gastouderbureaus in het toezicht op gastouderlocaties uitgebreider besproken.

Figuur 3.2.1a. Schematische weergave toezichtstructuur kindercentra (kdv + bso) en gastouderopvang (gob + vgo).



3.2.2 *Soorten inspectiebezoeken en frequentie*

De GGD voert verschillende soorten inspectiebezoeken uit (zie tabel 3.2.2a), met elk een ander doel en invulling. Een uitgebreide beschrijving van deze verschillende soorten onderzoeken is te vinden in bijlage 1.

1 In de Wet kinderopvang wordt een houder gedefinieerd als a. degene aan wie een onderneming als bedoeld in de Handelsregisterwet 2007 toebehoort en die met die onderneming een kindercentrum of een gastouderbureau exploiteert; b. de gastouder die een voorziening voor gastouderopvang exploiteert.

Tabel 3.2.2a. Overzicht type en frequentie inspectiebezoeken bij kindercentra (kdv + bso), gastouderbureaus (gob) en gastouderlocaties (vgo).

Type inspectie	kdv + bso	gob	vgo
Onderzoek voor registratie	Ja	Ja	Ja
Onderzoek na registratie	Ja	Ja	Nee
Jaarlijks onderzoek	100%	100%	Minimaal 5%
Nader onderzoek	Ja	Ja	Ja
Incidenteel onderzoek	Ja	Ja	Ja

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen inspectiebezoeken bij gastouderlocaties, gastouderbureaus en kindercentra:

- Bij gastouderlocaties worden geen onderzoeken na registratie uitgevoerd.
- Bij gastouderlocaties worden niet bij alle locaties jaarlijkse bezoeken uitgevoerd.

De GGD'en onderzoeken gastouderlocaties steekproefsgewijs, met jaarlijks een minimum van 5 procent van de ingeschreven gastouderlocaties per gemeente. Het gevolg van deze bestuurlijke afspraak is dat het mogelijk is dat een gastouderlocatie al langere tijd kinderen opvangt en de GGD nog nooit heeft gezien hoe dit er in de praktijk aan toegaat (zie ook paragraaf 5.2). De term jaarlijks onderzoek suggereert dat er bij alle gastouderlocaties ieder jaar een onderzoek wordt uitgevoerd door de GGD. Om verwarring te voorkomen hanteren we in dit rapport de term steekproefonderzoek wanneer we het hebben over een jaarlijks onderzoek bij een gastouderlocatie.

3.2.3 Werkwijze Streng aan de Poort

Streng aan de Poort is een werkwijze die de meeste gemeenten en GGD'en vanaf 2017 toepassen. Met Streng aan de Poort wordt een kindercentrum of gastouderbureau bij een onderzoek voor registratie intensiever onderzocht (GGD-GHOR Nederland, 2018). De houder moet veel concreter aantonen dat hij redelijkerwijs gaat voldoen aan de eisen. Waar van toepassing beoordeelt de GGD ook de naleving van kwaliteitseisen bij andere voorzieningen van dezelfde houder en houden ze rekening met de voorgeschiedenis van de houder. Het idee achter Streng aan de Poort is dat door uitgebreidere inspecties voordat de exploitatie van een voorziening start, alleen houders die over voldoende kennis en middelen beschikken en waarvan de opvanglocatie gereed is kunnen starten met opvang. De GGD kijkt in feite of het aannemelijk is dat de houder in de toekomst zal voldoen aan alle voorschriften die worden gesteld.

Voor gastouderlocaties geldt de werkwijze Streng aan de Poort nog niet. GGD-GHOR Nederland is momenteel wel bezig met de voorbereidingen voor een Streng aan de Poort beleid voor nieuwe aanvragen voor gastouderlocaties. Naar verwachting wordt op z'n vroegst pas in 2020 gewerkt volgens deze nieuwe werkwijze. Een deel van de gemeenten geeft aan al een vorm van Streng aan de Poort toe te passen bij de inschrijving van nieuwe gastouderlocaties (zie paragraaf 5.6). Op welke manier dat gebeurt is niet bekend.

3.2.4 Risicoprofiel

In 2011 heeft GGD-GHOR Nederland op verzoek van het SZW het model risicoprofiel ontwikkeld. De GGD stelt voor elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal een keer per jaar een risicoprofiel op aan de hand van zeven risico-indicatoren. Als het risico per indicator is ingevuld, volgt als conclusie een indeling in kleuren. Voorzieningen krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden tot zorg is over de actuele situatie of over de nabije toekomst. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate de GGD het risico op tekortkomingen hoger inschat. De kleur bepaalt mede de omvang en invulling van het volgende onderzoek. Er worden bijvoorbeeld meer kwaliteitseisen getoetst bij zwaardere risicoprofielen. GGD'en houden hiermee minder intensief toezicht bij kindercentra en gastouderbureaus waar geen zorgen bestaan over de kwaliteit van de kinderopvang en intensiever bij voorzieningen waar wel zorgen zijn (GGD-GHOR Nederland, 2015).

Voor gastouderlocaties worden geen risicoprofielen opgesteld. GGD'en kunnen naar eigen inzicht bepalen welke van de 21 kwaliteitseisen zij beoordelen bij gastouderlocaties. In bijlage 2 is een uitwerking te vinden van alle kwaliteitseisen waar gastouders aan moeten voldoen. Uit onze analyse blijkt dat GGD'en in 2018 gemiddeld 18 kwaliteitseisen beoordeelden tijdens een inspectiebezoek. De GGD controleert dus bijna het volledige toezichtkader. Dit verschilt wel per GGD (zie paragraaf 5.5).

3.3 Wettelijke kwaliteitseisen gastouderopvang

Gastouders moeten aan een aantal basiscriteria voldoen voordat zij kunnen starten met de opvang van kinderen. In de Wet kinderopvang worden deze basisvereisten genoemd:

De opvang vindt plaats:
- door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau;
- in een gezinssituatie door een gastouder welke niet de ouder van de op te vangen kinderen is noch de partner van de vraagouder;
- op het woonadres van de gastouder of van één van de vraagouders;
- aan ten hoogste zes kinderen.

De gastouder:
- staat niet op hetzelfde woonadres als de op te vangen kinderen ingeschreven in de basisregistratie;
- personen als de ouder of diens partner van het kind aan wie opvang wordt geboden;
- is 18 jaar of ouder;
- heeft geen personeel in dienst.

De gastouder voldoet aan onderstaande voorwaarden uit de definitie voor gastouderopvang in de zin van de wet. De gastouder:
- heeft geen kinderen die onderworpen zijn aan (voorlopige) ondertoezichtstelling;
- de gastouder is niet ontheven uit het ouderlijk gezag;
- de gastouder is niet ontzet van het gezag.

Naast bovenstaande basisvereisten zijn er veel andere kwaliteitseisen waar gastouders aan moeten voldoen. Alle kwaliteitseisen zijn terug te vinden in bijlage 2. Veel wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor de reguliere kinderopvang, gelden ook voor gastouders. Maar er zijn ook kwaliteitseisen die per opvang specifiek zijn of waarvan de uitwerking verschilt per opvangvorm. Hieronder belichten we de belangrijkste verschillen die er zijn tussen de gastouderopvang en kindercentra.

3.3.1 Pedagogisch beleid en –praktijk

Bij dagopvang en buitenschoolse opvang staat in de kwaliteitseisen vrij gedetailleerd omschreven aan welke wettelijk pedagogische eisen de opvang moet voldoen, maar voor de gastouderopvang is dat in veel globalere termen beschreven. Voor de gastouderopvang geldt dat de gastouder een zodanig pedagogisch beleid dient te voeren dat dit redelijkerwijs leidt tot verantwoorde gastouderopvang. In het pedagogisch beleidsplan moet beschreven staan hoe de emotionele veiligheid, de ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties en de overdracht van normen en waarden geborgd zijn. Voor kindercentra worden deze vier pedagogische basisdoelen van Riksen Walraven ook genoemd, maar zijn ze veel concreter en uitgebreider uitgewerkt. Ook worden aan de houders van kinderdagverblijven eisen gesteld met betrekking tot het volgen van de ontwikkeling van kinderen en het zo nodig doorverwijzen van kinderen. Deze eisen worden niet aan de gastouderopvang gesteld.

3.3.2 Opleidingseisen

De opleidingseisen voor beroepskrachten die bij een kindercentrum werken zijn verschillend van de eisen die aan een gastouder worden gesteld:

- Beroepskrachten bij een kinderdagverblijf of een buitenschoolse opvang moeten een diploma van een passende opleiding hebben, met minimaal mbo-niveau-3. In de nieuwe cao Kinderopvang en cao Sociaal Werk, Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening worden deze passende beroepskwalificaties genoemd.
- Een gastouder moet een bewijsstuk hebben waaruit blijkt dat hij of zij voldoet aan alle competenties van de bij ministeriële regeling aangewezen mbo-niveau-2-opleidingen.
- Voor houders of bemiddelingsmedewerkers van gastouderbureaus worden in de Wet kinderopvang geen opleidingseisen gesteld. De CAO kinderopvang stelt wel opleidingseisen aan bemiddelingsmedewerkers.

3.3.3 Vierogenprincipe

Bij kinderdagverblijven moet de opvang zodanig georganiseerd zijn dat een beroepskracht, beroepskracht in opleiding of stagiaire de werkzaamheden alleen kan verrichten als deze gezien of gehoord wordt door een andere volwassene. Dit wordt ook wel het vierogenprincipe genoemd. Deze maatregel is in 2011 na de zedenzaak in Amsterdam geïntroduceerd. Het vierogenprincipe geldt niet voor gastouderlocaties en buitenschoolse opvang.

3.3.4 Veiligheids- en gezondheidsbeleid

Een kindercentrum moet een beleid hebben dat de veiligheid en de gezondheid van kinderen zoveel mogelijk waarborgt. Dit betekent onder meer dat het beleid schriftelijk vastgesteld moet worden en dat het een concrete beschrijving omvat van

de voornaamste risico's en maatregelen om deze risico's te beperken. De houder van een kindercentrum zorgt ervoor dat dit beleid geactualiseerd wordt. Hoe vaak dit moet gebeuren wordt niet gespecificeerd in de Wet kinderopvang.

Een gastouder moet in samenwerking met het gastouderbureau een vergelijkbaar veiligheids- en gezondheidsbeleid opstellen en naleven. Minimaal eenmaal per jaar worden de risico's (opnieuw) gezamenlijk geïnventariseerd. Op deze manier blijft het gevoerde beleid actueel.

3.3.5 Binnen- en buitenspeelruimte

De eisen aan de binnen- en buitenspeelruimte zijn voor gastouderlocaties en kindercentra verschillend. De eisen zijn voor kindercentra zijn concreter geformuleerd dan voor gastouderlocaties. Voor gastouderlocaties geldt dat er 'voldoende binnenruimte' en 'voldoende buitenspeelmogelijkheden' moeten zijn. Met betrekking tot kindercentra wordt expliciet benoemd hoeveel m^2 binnen- en buitenspeelruimte er per kind moet zijn, namelijk respectievelijk 3,5 m^2 en 3 m^2 per kind.

3.4 Rol gastouderbureaus

Het is in de Wet kinderopvang geregeld dat kinderen die opgevangen worden door een gastouder altijd bemiddeld moeten worden met een geregistreerd gastouderbureau. Een gastouderbureau heeft daarnaast nog meer taken en verantwoordelijkheden. Samenvattend komt het er op neer dat gastouderbureaus:

- zelf moeten voldoen aan een aantal wettelijke vereisten;
- een aantal wettelijke kwaliteitseisen toetsen bij gastouderlocaties;
- een rol hebben bij de begeleiding van gastouders.

Gastouderbureaus moeten minimaal zestien uur op jaarbasis besteden aan bemiddeling en begeleiding per aangesloten gastouder.

Hieronder wordt in ieder geval het volgende verstaan:

- Intakegesprek
- Werving van de gastouder
- Scholing en begeleiding van de gastouder
- Begeleiden van de GGD-toetsing
- Koppeling tussen gastouder en vraagouder
- Koppelingsgesprek
- Evaluatiegesprek
- Beantwoorden van vragen van de gastouder
- (Huis)bezoeken
- Opleiding en training
- Overleg op het gebied van begeleiding en bemiddeling

Hieronder volgt een opsomming van andere belangrijke taken van gastouderbureaus:

- Een bemiddelingsmedewerker van het gastouderbureau moet een gastouderlocatie minimaal tweemaal per jaar bezoeken. Het jaarlijkse voortgangsgesprek met de gastouder is onderdeel van een van deze bezoeken.

- Het gastouderbureau is verantwoordelijk voor een jaarlijkse mondelinge evaluatie met de vraagouders die schriftelijk wordt vastgelegd.
- Een belangrijke taak van het gastouderbureau is het opstellen van een pedagogisch beleidsplan. Het gastouderbureau is er verantwoordelijk voor dat alle aangesloten gastouders het pedagogisch beleid uitvoeren.
- Het gastouderbureau is verantwoordelijk voor het jaarlijks uitvoeren van een risico-inventarisatie op het gebied van veiligheid en gezondheid. Op de gastouderlocatie moet een ondertekende risico-inventarisatie dat is opgesteld en toegespitst op de locatie, aanwezig zijn. Deze risico-inventarisatie moet samen met de bemiddelingsmedewerker van het gastouderbureau zijn uitgevoerd. Het gastouderbureau is er verantwoordelijk voor dat aangesloten gastouders handelen volgens de opgestelde risico-inventarisatie.
- Een gastouderbureau toetst jaarlijks of een gastouderlocatie voldoet aan de eisen op het gebied van spelen en slapen. Dit betekent onder andere dat er voldoende ruimte is en dat de ruimtes zijn voorzien van goed functionerende rookmelders.
- Gastouderbureaus dragen er zorg voor dat per gastouderlocatie wordt beoordeeld of de samenstelling van de groep opgevangen kinderen verantwoord is.
- Gastouderbureaus zorgen ervoor dat er tijdens de opvang Nederlands wordt gesproken. Indien nodig kan hier van afgeweken worden. Bijvoorbeeld omdat de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daarom vraagt.
- Het gastouderbureau is ook verantwoordelijk voor het vaststellen van een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. In deze meldcode wordt stapsgewijs aangegeven hoe gastouders met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling moeten omgaan. Het gastouderbureau heeft de taak deze kennis en de handelswijze te bevorderen bij medewerkers en de gastouders.
- Het ouderrecht van vraagouders verloopt via het gastouderbureau. Het gastouderbureau moet goed bereikbaar zijn. Daarnaast dient het gastouderbureau vraagouders te informeren over beleid, uitgebrachte inspectierapporten over gastouders, de geschillencommissie en over welk deel van de kosten naar het gastouderbureau gaan en welk deel naar de gastouder.
- Gastouderbureaus zijn, net als kindercentra, verplicht een oudercommissie te hebben en de voorwaarden die hieraan gesteld worden zijn gelijk. Tevens dient het gastouderbureau een regeling te treffen voor ouders voor de afhandeling van klachten.

4 Beeld van de gastouderopvang

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste cijfers rondom gastouderlocaties en -bureaus. We kijken naar het aanbod van beiden en hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van gastouderopvang door vraagouders. Daarnaast geven we een beeld van de in- en uitschrijvingen in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Ook behandelen we de risicoprofielen van gastouderbureaus. Waar nodig betrekken we de uitkomsten van de vragenlijsten van gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders om de cijfers beter te kunnen duiden.

4.1 Samenvatting

- Eind 2018 stonden 28.010 gastouderlocaties ingeschreven in het LRK. Ruim 150.000 kinderen werden in 2018 opgevangen binnen de gastouderopvang.
- Het aantal kinderen dat wordt opgevangen in de gastouderopvang is sinds 2014 toegenomen, maar deze groei vlakt af. Ondanks het toegenomen aantal kinderen in de gastouderopvang, zien we het aantal gastouderlocaties steeds verder afnemen. Dat betekent dat er per gastouderlocatie meer kinderen worden opgevangen.
- Het verloop binnen gastouderlocaties is groot. Jaarlijks worden er veel nieuwe gastouderlocaties ingeschreven en nog meer gastouderlocaties weer uitgeschreven. Veel nieuwe gastouderlocaties worden al binnen een jaar weer uitgeschreven (zogenaamde snelle uitschrijving).
- Om de in-en uitschrijvingen en de bijkomende kosten hiervan te reguleren heft bijna de helft van de gemeenten leges. Gemiddeld gaat het om €340 per inschrijving. De hoogte van de leges per gemeente loopt sterk uiteen.
- Bij gemeenten die leges heffen is het verloop van gastouderlocaties lager dan bij gemeenten die geen leges heffen.
- Net als het aantal gastouderlocaties daalt ook het aantal gastouderbureaus de afgelopen jaren. Eind 2018 stonden er 618 gastouderbureaus geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang.
- Vooral nieuwe gastouderbureaus en kleine gastouderbureaus hebben het zwaar. Een aanzienlijk deel van de nieuwe gastouderbureaus wordt binnen een relatief korte tijd weer uitgeschreven. Ook worden relatief meer kleine gastouderbureaus uitgeschreven.
- Bijna een vijfde van de gastouderlocaties heeft met twee of meer gastouderbureaus een bemiddelingsrelatie. Gastouders schrijven zich vaak in bij een ander gastouderbureau vanwege de voorkeuren van vraagouders. Daarnaast vergroot bemiddeling door meerdere bureaus de kans op werk voor de gastouder.
- Zowel GGD'en als gastouderbureaus vinden meerdere bemiddelingsrelaties per gastouderlocatie een risico voor de kwaliteit van de gastouderopvang en de uitvoering van het toezicht.

4.2 Gebruik van de gastouderopvang

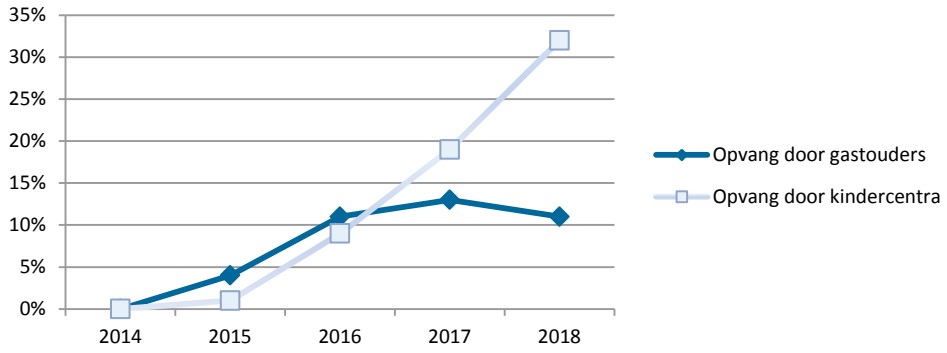
In 2018 werden in totaal 151.090 kinderen op enig moment opgevangen binnen de gastouderopvang. Bij GGD Fryslân werden verreweg de meeste kinderen opgevangen. In deze regio vingen gastouders twee tot zeven keer zoveel kinderen

op als in andere GGD-regio's. Het aantal kinderen binnen de gastouderopvang is sinds 2014 gestegen met 11 procent. Daarbij valt op dat de groei de laatste jaren stagneert en dat in 2018 zelfs een lichte daling te zien is in het aantal kinderen binnen de gastouderopvang.

Er zijn grote verschillen tussen GGD-regio's. Bij het merendeel van de GGD-regio's zien we een toename in het aantal kinderen binnen de gastouderopvang. Bij slechts drie GGD-regio's zien we een afname van het aantal kinderen in de gastouderopvang.

De groei van het aantal kinderen in de gastouderopvang is de afgelopen periode veel minder hard gestegen dan bij kinderen opgevangen in kindercentra. In dezelfde periode is de groei van het aantal kinderen bij kindercentra bijna 3 keer zo hoog, namelijk 32 procent (zie figuur 4.2a).

Figuur 4.2a. Percentage toename opgevangen kinderen in 2018 ten opzichte van 2014

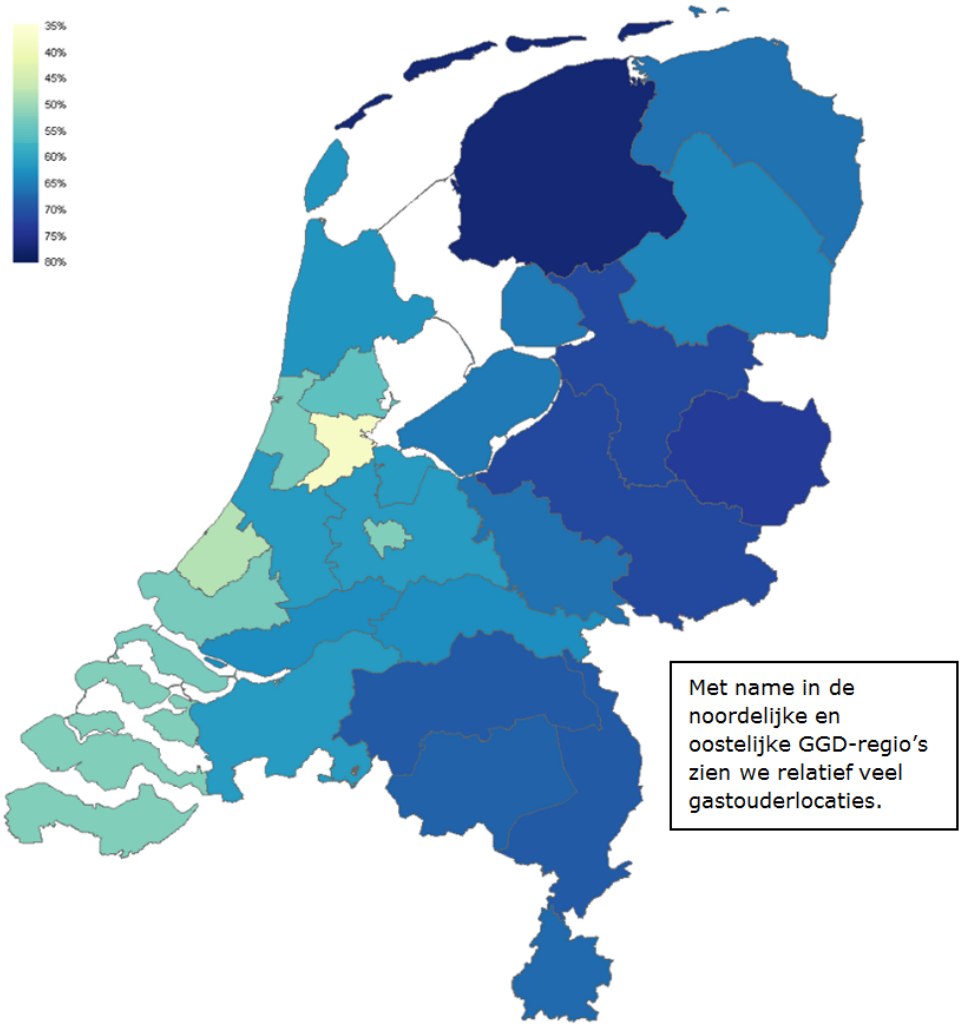


4.3 Gastouderlocaties

Een gastouderlocatie is een locatie waar een gastouder een of meer kinderen van vraagouders opvangt. Dit kan bij de vraagouder thuis plaatsvinden of bij de gastouder in huis. Een gastouder is niet beperkt tot opvang op een locatie, maar mag op verschillende locaties gastouderopvang verzorgen. Dit wordt in het LRK dan ook als zodanig geregistreerd. De locatie van de opvang is leidend voor deze registratie. Het aantal gastouderlocaties geeft dus informatie over het aantal locaties waar kinderen worden opgevangen in de gastouderopvang, niet het aantal geregistreerde gastouders. Over dit laatste heeft de inspectie geen gegevens.

Eind 2018 stonden er 28.010 gastouderlocaties ingeschreven. Per GGD-regio loopt het aantal gastouderlocaties behoorlijk uiteen. Dit is niet verwonderlijk, aangezien elke regio een andere oppervlakte, bevolkingsdichtheid en aantal (jonge) kinderen heeft. Interessanter om te zien is dat de verhouding tussen het aantal gastouderlocaties en kindercentra per GGD-regio verschilt (zie figuur 4.3a). Bij GGD Fryslân bestaat 77 procent van de voorzieningen uit gastouderlocaties en 23 procent uit kindercentra. In de regio GGD Amsterdam zijn er juist relatief weinig gastouderlocaties (38 procent).

Figuur 4.3a. Verhouding gastouderlocaties en kindercentra in percentage per GGD regio, 2018.



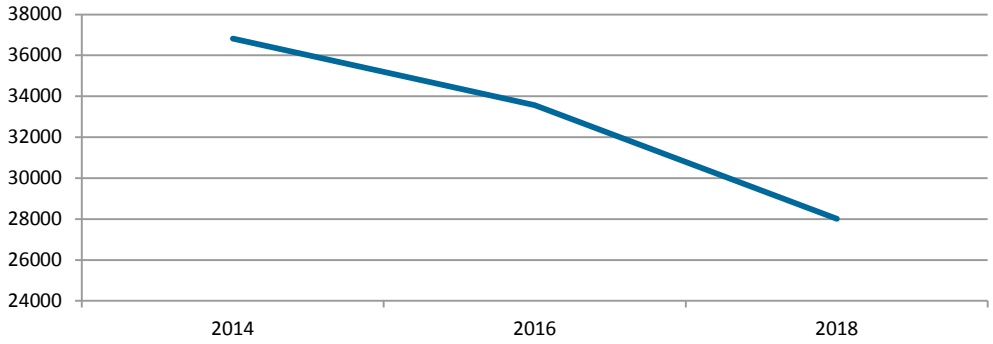
Aan gastouders hebben we gevraagd waar de opvang van kinderen plaatsvindt. Ruim driekwart van de bevraagde gastouders (76 procent) geeft aan dat zij de opvang in hun eigen huis verzorgen. Ruim een vijfde van de bevraagde gastouders (21 procent) verzorgt de gastouderopvang bij de vraagouder thuis. Een zeer klein deel van deze gastouders (3 procent) verzorgt zowel in eigen huis als bij een vraagouder thuis opvang.

4.3.1 Ontwikkelingen in gastouderlocaties

Het aantal geregistreerde gastouderlocaties neemt ieder jaar verder af (zie figuur 4.3.1a). In de periode vanaf 2014 zien we een landelijke afname van gemiddeld 24 procent (van 36.823 in 2014 naar 28.010 in 2018). Het tempo van afname van het aantal gastouderlocaties wordt in de laatste jaren steeds hoger. Wanneer we kijken

naar de ontwikkeling van het aantal gastouderlocaties op basis van de stedelijkheidsgraad[2], dan is te zien dat de afname hoger is in stedelijke gebieden.

Figuur 4.3.1a. Ontwikkeling geregistreerde gastouderlocaties 2014-2018.



Verder constateert de inspectie dat het aantal kinderen per gastouderlocatie flink is gestegen de afgelopen jaren. We zien namelijk een forse afname van het aantal gastouderlocaties en tegelijkertijd een toename van het aantal opgevangen kinderen in de gastouderopvang. Dit is alleen mogelijk als er gemiddeld gezien steeds meer kinderen per gastouderlocatie worden opgevangen.

4.3.2 *Verloop in gastouderlocaties*

Het verloop onder gastouderlocaties is groot. Onder verloop verstaan we het aantal nieuwe in- en uitschrijvingen per jaar. Elk jaar worden er veel nieuwe gastouderlocaties ingeschreven en nog meer uitgeschreven. Uitschrijving uit het LRK hoeft overigens niet te betekenen dat een gastouder stopt met gastouderopvang. Als een van de locaties waar de gastouder opvang aanbiedt opgeheven wordt, kan dezelfde gastouder nog wel op andere locaties opvang verzorgen.

In tabel 4.3.2a wordt per kalenderjaar weergegeven wat de percentages van de in- en uitschrijvingen zijn ten opzichte van het aantal gastouderlocaties aan het begin van het kalenderjaar.

Tabel 4.3.2a. Percentage in- en uitschrijvingen gastouderlocaties naar stedelijkheidsgraad 2016-2018.

	Inschrijvingen			Uitschrijvingen		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
Zeer sterk stedelijk	32%	30%	25%	34%	37%	37%
Sterk stedelijk	27%	24%	22%	29%	30%	34%
Matig stedelijk	23%	23%	20%	26%	29%	32%
Weinig stedelijk	20%	20%	17%	24%	26%	28%
Niet stedelijk	18%	18%	18%	23%	23%	26%
Gemiddeld	24%	23%	20%	27%	29%	30%

2 Op basis van de omgevingsadressendichtheid worden gemeenten ingedeeld in vijf klassen van stedelijkheid. De omgevingsadressendichtheid is de gemiddelde waarde van de adressendichtheid van een gemeente. De adressendichtheid is steeds gebaseerd op een gebied met een straal van een kilometer rondom een adres.

Een aantal zaken vallen op in deze tabel:

- Het verloop onder gastouderlocaties is groot. Jaarlijks zijn er veel mutaties in het bestand van de gastouderlocaties. Het percentage uitschrijvingen neemt toe over de jaren en het percentage inschrijvingen neemt af.
- Er is een duidelijk verband tussen de mate van stedelijkheid en het verloop. Hoe stedelijker een gemeente, hoe groter het verloop is in gastouderlocaties.

Wat betreft de daling van het aantal nieuwe inschrijvingen benoemen bevraagde gastouderbureaus en gastouders dat hoge opstartkosten voor gastouders een drempel zijn voor aanmelding. Naast eventuele kosten voor inschrijving in het LRK noemen zij ook de registratie in het Personenregister Kinderopvang (PRK). Dit kan alleen met een geldige Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Aan beide zaken zijn kosten verbonden. Ook geven gastouderbureaus aan dat de hoge vraag naar personeel binnen de reguliere kinderopvang een verklaring zou kunnen zijn voor de afname van nieuwe inschrijvingen. Gastouderbureaus geven aan dat het steeds moeilijker wordt om nieuwe gastouders te vinden.

"De drempel is te hoog om gastouder te worden. Legeskosten, VOG's, Personenregister, mbo-diploma niveau 2, EHBO-diploma, totaal goed voor gemiddeld 1700 euro, terwijl een beginnende gastouder start met een kindje voor vijf euro per uur. Het duurt wel heel lang voor je je opstartkosten terugverdiend hebt." (gastouderbureau)

"Soms haken gastouders zelf af gezien de legeskosten of de andere extra kosten. Bijvoorbeeld van een VOG, kinder-EHBO et cetera." (gastouderbureau)

"Gastouderopvang is minder geworden. Inzet is meer op behoud van gastouders en ondersteuning en begeleiding dan inzet op nieuwe aanmeldingen." (gastouderbureau)

Aan gastouderbureaus hebben we ook gevraagd naar mogelijke redenen voor uitschrijving van gastouderlocaties. De meest genoemde reden voor uitschrijving is dat er geen kinderen meer zijn van vraagouders. Vraagouders hebben geen opvang meer nodig of er is gewoonweg onvoldoende vraag vanuit hen. Ook geven gastouderbureaus aan dat sommige gastouders zich uitschrijven omdat zij uitstromen naar kinderdagverblijven of buitenschoolse opvangvoorzieningen. De uitstroom van gastouders naar kindercentra wordt mogelijk versterkt doordat er momenteel een grote vraag is naar personeel binnen de reguliere kinderopvang. Tot slot geven gastouderbureaus aan dat de hoeveelheid kwaliteitseisen en regels voor sommige gastouders ook een belangrijke reden zijn voor uitschrijving. De verhoogde regeldruk leidt tot veel administratie. Gastouders zijn hierdoor voor hun gevoel meer bezig met papier en regelgeving dan met de opvang van kinderen. Dit maakt het werk minder aantrekkelijk voor gastouders.

4.3.3 Leges en verloop gastouderlocaties

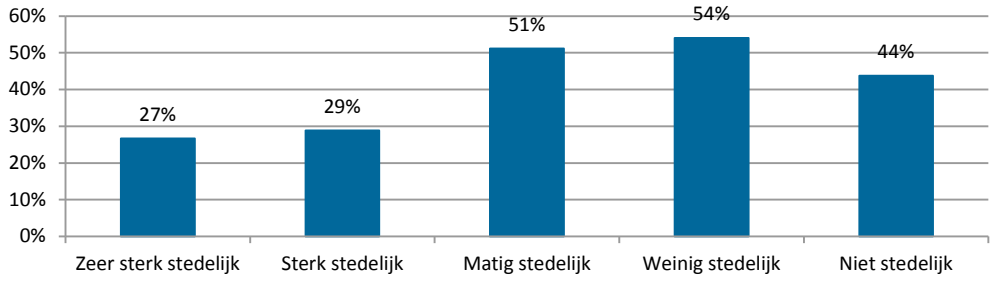
Voordat een gastouderlocatie ingeschreven wordt in het LRK, vindt een intensief traject plaats. Gastouders moeten eerst een aanvraag bij de gemeente indienen om te mogen exploiteren op een nieuwe locatie. Vaak wordt deze aanvraag ingediend door het gastouderbureau waar de gastouder staat ingeschreven. In opdracht van de gemeente start de GGD vervolgens een onderzoek voor registratie. Tijdens dit

bezoek op locatie kijkt de GGD of een gastouder naar verwachting zal voldoen aan de kwaliteitseisen. Als dit het geval is, mag de gastouder verder opstarten en wordt de gastouderlocatie door de gemeente in het LRK ingeschreven. Gemeenten kunnen voor deze werkzaamheden leges heffen. Daarbij mag de opbrengst van de leges niet de totale kosten overtreffen. De leges zijn vaak voor rekening van de gastouder. Indien de opvang plaatsvindt bij de vraagouder thuis zijn de kosten soms ook (deels) voor hen.

In de vragenlijst hebben we gevraagd in hoeverre gemeenten leges heffen en wat de hoogte daarvan is. Daaruit blijkt dat 45 procent van de bevraagde gemeenten in 2018 leges heeft geheven voor de inschrijving van gastouderlocaties. De kosten die gemeenten hiervoor berekenen variëren. In 2018 lopen de bedragen uiteen van 35 tot 767 euro, met een gemiddelde van 340 euro. Een aantal gemeenten die in 2018 nog geen leges hieven, zijn in 2019 gestart met het heffen van leges of overwegen om dit in de toekomst te gaan doen.

In hoeverre gemeenten leges heffen hangt samen met de stedelijkheidsgraad. Gemeenten in (zeer) sterk stedelijke gebieden heffen aanzienlijk minder vaak leges dan gemeenten waar de stedelijkheid minder hoog is (zie figuur 4.3.3a). In de gemeenten waar minder vaak leges worden geheven is het verloop van gastouderlocaties ook groter.

Figuur 4.3.3a. Percentage gemeenten die leges heffen per stedelijkheidsgraad, 2018



Uit de vragenlijst komt naar voren dat gastouderbureaus het onwenselijk vinden dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten. Waar de ene gemeente honderden euro's vraagt voor een inschrijving in het LRK, vraagt de andere gemeente geen of nauwelijks een bijdrage. Volgens gastouderbureaus haken veel gastouders af vanwege de hoge kosten. Velen durven de investering niet aan. Gastouderbureaus pleiten voor een landelijke afspraak waarbij de verschillen tussen gemeenten minder fors zijn en acceptabele bedragen worden gevraagd.

"Gastouders haken vaak af door de hoge leges die sommige gemeentes rekenen. Dat is de grootste reden van veel minder nieuwe aanwas aan gastouders. Het is ook erg krom dat de ene gemeente (bijvoorbeeld Tilburg) geen leges rekent en de gemeente Oisterwijk bijvoorbeeld meer dan 650 euro. Daar zou ik heel graag één lijn in zien en een normaal bedrag. Dat je 25 euro moet betalen zullen velen geen probleem vinden. Maar over de 500 euro gaat buiten alle proporties in verhouding met wat je met gastouderopvang verdient. Dat is een investering die velen niet aandurven. En dat is erg jammer, want hierdoor worden goede gastouders steeds zeldzamer." (gastouderbureau)

"Ja, het is heel erg vreemd dat een gastouder in Haarlem bijna 800 euro aan leges moet betalen om in het LRK geregistreerd te worden en dat een gastouder in bijvoorbeeld Alkmaar helemaal niks hoeft te betalen. Hierdoor is het dus zeer lastig en helemaal niet stimulerend om in gemeentes met belachelijk hoge leges gastouder te worden. Het zou heel fijn zijn als hier gewoon een landelijke afspraak over komt." (gastouderbureau)

"In de gemeente Haarlem komen er naar mijn idee te weinig goede gastouders bij. Ik ben echt op zoek naar gastouders van goede kwaliteit, maar alle regels en leges schrikken ze af." (gastouderbureau)

Bijna alle bevraagde gemeenten die leges heffen (92 procent) geven aan dit te doen om de kosten te dekken. Dit gaat bijvoorbeeld om personeels-, huisvestings- en materiaalkosten, maar ook om de inspectiekosten van de GGD. Ruim een derde van de gemeenten (34 procent) zegt (ook) leges te heffen om het verloop van nieuwe gastouders te reguleren. Het heffen van leges werkt drempelverhogend, zodat alleen serieuze en professionele gastouders een aanvraag indienen. Volgens gemeenten kan het heffen van leges ook voorkomen dat een gastouder zich in een relatief korte periode (meermaals) in- en uitschrijft.

"Het helpt wel. Minder gastouders die bij herhaling in- en uit het register gaan. Indirect scheelt dit ook in de kosten die de gemeente heeft." (gemeente)

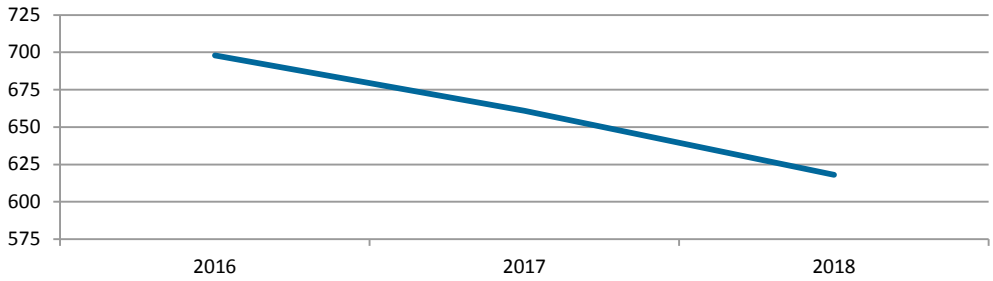
"Door het heffen van leges wordt er zorgvuldiger afgewogen of een gastouder ook daadwerkelijk wil starten. Aan de voorkant wordt op deze wijze door het gastouderbureau goed naar de papieren gekeken, omdat niet zonder kosten een aanvraag ingediend kan worden. Het dwingt het gastouderbureau om de risico inventarisatie zorgvuldig uit te voeren." (gemeente)

De inspectie heeft gekeken of het heffen van leges inderdaad enige invloed heeft op de in- en uitschrijvingen. Hieruit blijkt dat het percentage nieuwe inschrijvingen van gastouderlocaties lager is als gemeenten leges heffen. Ook blijkt dat gemeenten die leges heffen minder te maken hebben met zogenaamde snelle uitschrijvingen. Dit zijn de voorzieningen die zich binnen een jaar na inschrijving weer uitschrijven. Gemeenten die leges heffen hebben te maken met 14 procent kortdurende inschrijvingen en gemeenten die geen leges heffen met 24 procent.

4.4 Gastouderbureaus

Eind 2018 stonden 618 gastouderbureaus geregistreerd in het LRK. De afgelopen jaren is een dalende tendens zien. Vanaf 2016 is het aantal gastouderbureaus gedaald met 12 procent (zie figuur 4.4a). Mogelijk hangt dit samen met de afname van het aantal gastouderlocaties de laatste jaren en de werkwijze Streng aan de Poort.

Figuur 4.4a. Ontwikkeling geregistreerde gastouderbureaus 31 december 2016-2018.



4.4.1 *Omvang gastouderbureaus*

Tabel 4.4.1a toont de omvang van gastouderbureaus op 31 december 2018. De omvang van een gastouderbureau is berekend aan de hand van het aantal actieve bemiddelingsrelaties. Een bemiddelingsrelatie is een overeenkomst tussen een gastouderlocatie en een gastouderbureau, waarbij de gastouder kinderen opvangt van een vraagouder die bij dat gastouderbureau staat ingeschreven.

Een relatief klein deel van alle gastouderbureaus in Nederland bestaat uit zogenaamde grote gastouderbureaus (zie tabel 4.4.1a). Dit zijn gastouderbureaus die meer dan honderd bemiddelingsrelaties hebben. Deze relatief kleine groep gastouderbureaus heeft een belangrijk aandeel in gastouderopvang. Zij onderhouden bijna de helft van alle actieve bemiddelingsrelaties in 2018.

Tabel 4.4.1a. Omvang gastouderbureaus en aantal bemiddelingsrelaties op 31 december 2018.

Gastouderbureau met:	Gastouderbureaus	Bemiddelingsrelaties
10 of minder bemiddelingsrelaties	100 (16%)	533 (2%)
11 t/m 25 bemiddelingsrelaties	142 (23%)	2.495 (7%)
26 t/m 50 bemiddelingsrelaties	152 (26%)	5.657 (16%)
51 t/m 100 bemiddelingsrelaties	140 (23%)	9.917 (28%)
meer dan 100 bemiddelingsrelaties	74 (12%)	16.627 (47%)
Totaal	608 (100%)	35.229 (100%)

De afgelopen jaren hebben vooral de kleinste gastouderbureaus het moeilijk gehad. Van de kleine gastouderbureaus die eind 2015 stonden geregistreerd is meer dan de helft in 2018 uitgeschreven. Van de grote gastouderbureaus is slechts 8 procent uitgeschreven in 2018. Uit de vragenlijst van gastouderbureaus komt naar voren dat kleine gastouderbureaus moeilijk kunnen concurreren met grote, landelijk opererende bureaus. Deze grote gastouderbureaus hanteren vaak lagere tarieven, waardoor zij financieel aantrekkelijker zijn voor vraagouders en gastouders.

4.4.2 *Inschrijvingsduur gastouderbureaus*

Verreweg de meeste gastouderbureaus (80 procent) stonden op 31 december 2018 vier jaar of langer ingeschreven (zie tabel 4.4.2a). We zien dat dit tevens de grotere gastouderbureaus zijn, met gemiddeld 67 bemiddelingsrelaties. Gastouderbureaus die kort staan ingeschreven hebben doorgaans een stuk minder bemiddelingsrelaties. Dit is ook logisch, aanzien nieuwe gastouderbureaus (nog) geen netwerk hebben en veel moeten investeren in het opbouwen van een klantenbestand. Verder blijkt dat een relatief groot deel van de uitgeschreven gastouderbureaus vooral nieuwe gastouderbureaus zijn. Van de 67 nieuw

ingeschreven gastouderbureaus in 2016, staan er eind 2018 nog maar 33 ingeschreven. En van de 40 nieuw ingeschreven gastouderbureaus in 2017 zijn er 11 binnen een jaar weer uitgeschreven. Hieruit concludeert de inspectie dat vooral nieuwe gastouderbureaus moeite hebben om overeind te blijven.

Tabel 4.4.2a. Gemiddeld aantal bemiddelingsrelaties naar inschrijvingsduur gastouderbureaus op 31 december 2018.

Inschrijvingsduur gastouderbureaus	Percentage gastouderbureaus	Gemiddeld aantal bemiddeldelingsrelaties
< 1 jaar ingeschreven	4%	9
1 - 2 jaar ingeschreven	4%	21
2 - 3 jaar ingeschreven	5%	35
3 - 4 jaar ingeschreven	7%	27
> 4 jaar ingeschreven	80%	67

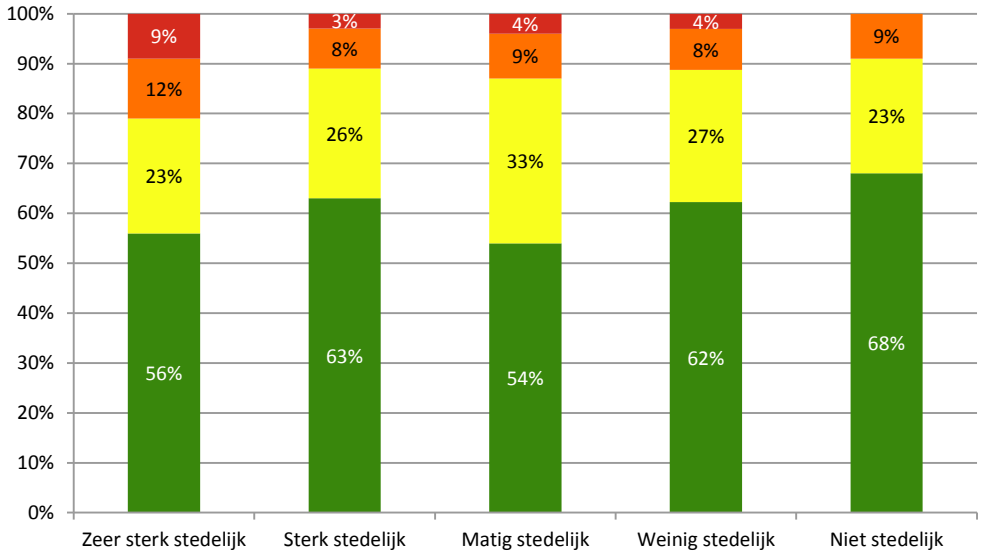
4.4.3 Risicoprofielen gastouderbureaus

Toezichthouders van de GGD stellen voor elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal één keer per jaar een risicoprofiel op aan de hand van zeven risico-indicatoren. De zeven risico-indicatoren zijn terug te vinden in de *Factsheet risicoprofiel toezicht kinderopvang* die GGD-GHOR Nederland (2018) heeft opgesteld. Als het risico per indicator is ingeschat, volgt als conclusie een indeling in kleuren. Voorzieningen krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden tot zorg is over de actuele situatie of over de nabije toekomst. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate de GGD het risico op tekortkomingen hoger inschat. De kleur bepaalt mede de omvang en invulling van het volgende onderzoek en of er haast bij geboden is. Bij de invulling van het onderzoek is ook de uitkomst van de afzonderlijke indicatoren van belang. GGD'en houden minder intensief toezicht bij gastouderbureaus waar geen zorgen bestaan over de kwaliteit en intensiever bij voorzieningen waar het risico hoger wordt ingeschat.

Het grootste deel van de gastouderbureaus (61 procent) heeft in 2018 een groen risicoprofiel. Ruim een kwart (27 procent) heeft een geel risicoprofiel. Een oranje (9 procent) en rood (4 procent) risicoprofiel komen aanzienlijk minder vaak voor. Tussen de GGD-regio's zijn grote verschillen in de verdeling van de risicoprofielen. Waar in de ene regio nauwelijks groene risicoprofielen zijn, zijn in de andere regio bijna alleen maar gastouderbureaus met groene risicoprofielen.

Ook op stedelijkheidsniveau zien we verschillen tussen gastouderbureaus. Gastouderbureaus in zeer sterk stedelijke gemeenten hebben in 2018 relatief gezien iets vaker een oranje of rood risicoprofiel (zie figuur 4.4.3a). Bij deze kleur risicoprofielen worden normaal gesproken ook meer tekortkomingen geconstateerd (zie hoofdstuk 6).

Figuur 4.4.3a. Verdeling risicoprofielen gastouderbureaus naar stedelijkheidsgraad op 31 december 2018.

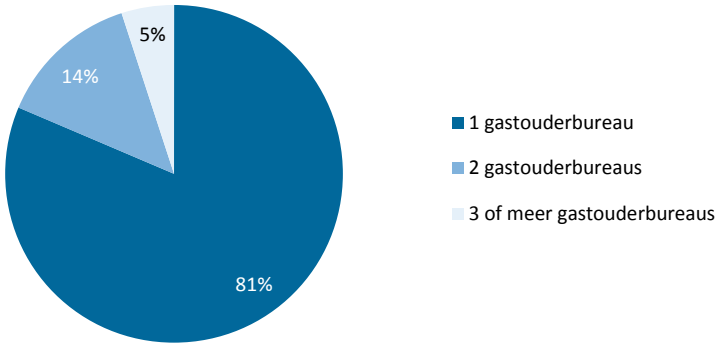


4.5 Bemiddelingsrelaties

Opvang van kinderen door gastouders moet altijd tot stand komen door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. Een gastouder is verplicht zich aan te sluiten bij een gastouderbureau, maar is in principe vrij om te bepalen bij welk bureau. Zolang een gastouder en een vraagouder maar bij hetzelfde gastouderbureau ingeschreven staan. Ook is het toegestaan voor gastouders om bij meerdere gastouderbureaus in te schrijven én bemiddeld te worden. Tot op heden zijn er vanuit de wet geen aanvullende voorwaarden of eisen als het gaat om het aantal bemiddelingsrelaties met verschillende gastouderbureaus.

In 2018 heeft bijna een vijfde van de gastouderlocaties een bemiddelingsrelatie met twee of meer gastouderbureaus (zie figuur 4.5a). In veel gevallen gaat het om een bemiddelingsrelatie met twee gastouderbureaus. Bij een aanzienlijk kleiner deel zien we dat er sprake is van een bemiddelingsrelaties met drie of meer gastouderbureaus.

Figuur 4.5a. Aantal bemiddelingsrelaties per gastouderlocatie op 31 december 2018.



Een van de belangrijkste redenen waarom gastouders bij meerdere gastouderbureaus staan ingeschreven is de voorkeur van vraagouders. Een vraagouder staat vaak al ingeschreven bij een gastouderbureau en wil daar graag aangesloten blijven. Of de vraagouder vindt de bemiddelingskosten van het gastouderbureau van de gastouder te hoog en geeft voorkeur aan een bureau met lagere bemiddelingskosten. Daarnaast geven gastouders aan dat vraag en aanbod een belangrijke rol spelen. Inschrijving bij meerdere gastouderbureaus betekent meer kans op werk. Sommige gastouders benoemen dat bepaalde gastouderbureaus betere ondersteuning en dienstverlening bieden of dat het aanbod van scholing en cursussen groter is.

"Omdat het ene gastouderbureau niet voldoende aanvraag had en ik wel voldoende inkomen moet genereren." (gastouder)

"Door de wens van ouders. Er is veel verschil in prijs voor bemiddelingskosten." (gastouder)

"Bemiddeling door meerdere gastouderbureaus biedt soms meer kans op gebied van bijscholing." (gastouder)

We hebben GGD'en gevraagd hoe zij denken over gastouders die door meerdere gastouderbureaus worden bemiddeld en in hoeverre dit mogelijk invloed heeft op de kwaliteit van de opvang en de uitvoering van het toezicht. Ongeveer de helft van de bevraagde GGD'en vindt dat de kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus in het gedrang komt als een gastouder door meerdere gastouderbureaus wordt bemiddeld (zie tabel 4.5a). GGD'en geven hierbij aan dat een van de grootste risico's is dat er (te) weinig zicht is op het totaal aantal kinderen dat wordt opgevangen op een gastouderlocatie. Op een gastouderlocatie mogen maximaal zes kinderen opgevangen worden, maar gastouderbureaus hebben geen zicht op het aantal kinderen dat opgevangen wordt via andere gastouderbureaus. Gastouderbureaus herkennen dit probleem en benoemen het ook als risico. Daarnaast geven zij aan dat het lastig is om gastouders aan te spreken die niet aan de kwaliteitseisen voldoen. Zeker als zij bij meerdere gastouderbureaus staan ingeschreven. Gastouders kunnen makkelijk de samenwerking met het ene gastouderbureau stopzetten en verdergaan bij het andere gastouderbureau.

Bijna een derde van de bevraagde GGD'en (30 procent) geeft aan dat bemiddelingsrelaties bij meerdere gastouderbureaus het beoordelen van de kwaliteitseisen tijdens een steekproefonderzoek (zeer) negatief beïnvloedt. Gastouders die door meerdere bureaus worden bemiddeld hebben mogelijk te maken met verschillend of zelfs tegenstrijdig beleid, bijvoorbeeld op het gebied van pedagogiek. Tegelijkertijd wordt van de gastouder verwacht dat hij of zij handelt volgens het door het gastouderbureau opgestelde beleid. Dit geeft verwarring over welk beleid gevolgd moet worden. In de praktijk is dit lastig voor de gastouder en daarnaast is het moeilijk te toetsen voor GGD'en. Tot slot vindt ongeveer een kwart van de GGD'en dat bemiddelingsrelaties bij meerdere gastouderbureaus de voorbereiding van het jaarlijks onderzoek en de kwaliteit van de opvang negatief beïnvloedt.

Tabel 4.5a. Oordeel van GGD'en over de invloed van bemiddelingsrelaties bij meerdere gastouderbureaus (N=23).

Stellingen	(Zeer) negatief	Niet negatief, niet positief	(Zeer) positief	Geen mening
Voorbereiding van het steekproefonderzoek bij gastouders.	22%	78%	0%	0%
Het beoordelen van kwaliteitseisen tijdens het steekproefonderzoek bij gastouders.	30%	70%	0%	0%
De kwaliteitsbewaking door gastouderbureaus.	52%	31%	13%	4%
De kwaliteit van opvang door gastouders.	26%	56%	9%	9%

Tot slot hebben we de GGD'en gevraagd in hoeverre zij voorstander zijn van de mogelijkheid dat gastouders zich bij meerdere gastouderbureaus kunnen inschrijven. Het merendeel van de bevraagde GGD'en (83 procent) geeft aan het onwenselijk te vinden dat gastouders door meerdere gastouderbureaus worden bemiddeld. Deze GGD'en vinden dat dit de uitvoering van het toezicht en de kwaliteit van de opvang negatief beïnvloedt.

"Een gastouder zou maximaal door twee gastouderbureaus bemiddeld mogen worden, met als voorkeur dan gastouderbureaus uit de regio." (GGD)

"Wij vinden het niet wenselijk dat gastouders door meerdere bureaus mogen worden bemiddeld, omdat gastouderbureaus geen zicht hebben op het aantal kinderen dat door een ander bureau gekoppeld is aan de gastouder. Wij zijn afhankelijk van de informatie die de gastouder verstrekt." (GGD)

"Vaak is een van de gastouderbureaus degene die verantwoordelijkheden op zich neemt, de ander leunt aan." (GGD)

"Wij zien graag dat gastouders door één gastouderbureau bemiddeld worden. Meerdere bureaus kan verwarring geven vanwege verschillende risico-inventarisaties, verschillend pedagogisch beleid et cetera" (GGD)

"Vind het heel jammer dat sommige gastouders wel voor vier bureaus werken. Het maakt ze niet uit van wie ze kinderen krijgen, als zij ze maar krijgen, zo zeggen ze het letterlijk. Ik zou willen dat een gastouder voor maximaal twee bureaus zou mogen werken." (gastouderbureau)

"Het werken met verschillende bureaus is een groot risico. Hierdoor is er verlies van overzicht." (gastouderbureau)

In twee derde van de gevallen sluiten gastouders bemiddelingsrelaties met gastouderbureaus binnen dezelfde GGD-regio. Dit verschilt sterk per regio. In de gemeente Utrecht geldt dat slechts voor 16 procent van de bemiddelingsrelaties en in regio Fryslân is 90 procent van de bemiddelingsrelaties tussen gastouderlocaties en gastouderbureaus binnen de eigen GGD-regio. Gastouderbureaus en GGD'en benoemen dat het wenselijk is dat gastouderbureaus alleen gastouders binnen hun eigen regio bemiddelen:

- Een grote fysieke afstand tussen gastouderbureau en gastouder heeft nadelen voor de relatie tussen gastouderbureau en gastouders. Er kan een constructie ontstaan waarbij er vooral 'controle op afstand' is, met als

gevolg dat er bijvoorbeeld minder huisbezoeken worden afgelegd bij gastouders. Ook gastouders benoemen dat een fysieke afstand tussen gastouderbureau en gastouder nadelig kan zijn. Zij geven aan weinig tot geen gebruik te maken van het scholingsaanbod van hun gastouderbureau, omdat de afstand naar het gastouderbureau (te) groot is en het reizen daarheen dan teveel tijd kost (zie paragraaf 7.2).

- Als het gastouderbureau en de gastouderlocatie in verschillende regio's zijn gevestigd kan dit het GGD-toezicht bemoeilijken. Een GGD inspecteert namelijk alleen voor gemeenten in haar eigen regio.

"Als gastouderbureau mag je in principe gastouders uit heel Nederland bemiddelen. Als je als gastouderbureau hiervoor kiest, kun je nooit dezelfde kwaliteit bieden als een lokaal of regionaal gastouderbureau." (gastouderbureau)

"Ook hierin is veel verschil. Nadeel van landelijke bureaus is dat je vaak ver moet reizen om naar een scholing te gaan. Dat weerhoudt mij ervan. Plaatselijke bureaus zijn daarin toegankelijker." (gastouder)

"Helaas zit het gastouderbureau waar ik het meest mee werk in het westen (Den Haag) en woon ikzelf in het oosten (Wierden). Hierdoor zijn de scholingsmogelijkheden van dit gastouderbureau voor mij niet altijd haalbaar. Maar ik zit bij een ander gastouderbureau in de buurt waar ik wel veel aan scholingsmogelijkheden heb." (gastouder)

5 Uitvoering toezicht gastouderopvang

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste uitkomsten wat betreft de uitvoering van het toezicht op de gastouderopvang door gemeenten en GGD'en. We kijken onder andere naar de steekproefomvang van gastouderlocaties en de selectiecriteria voor de steekproef. We laten ook zien in hoeverre de inspectiebezoeken (on)aangekondigd worden uitgevoerd. Tot slot bespreken we in hoeverre gemeenten het toezicht op gastouderopvang hebben geïntensiveerd en zo ja, op welke manier gemeenten dat doen.

5.1 Samenvatting

- De gemiddelde steekproefomvang in 2018 bedraagt 14 procent. In niet-stedelijke gebieden is de gemiddelde omvang het laagst.
- Nagenoeg alle bevraagde GGD'en vinden de steekproefomvang te klein. Minder dan de helft van de bevraagde gemeenten vindt dit ook. De gemiddelde ideale steekproefomvang van gemeenten is 27 procent en van GGD'en 47 procent. Veel GGD'en en gemeenten zien meerwaarde in het verhogen van de steekproef.
- Ruim de helft van de bevraagde gemeenten hanteert selectiecriteria bij het bepalen welke gastouderlocaties in de steekproef worden opgenomen. Vooral gastouderlocaties die gedurende langere periode niet zijn onderzocht hebben een grotere kans om in de steekproef terecht te komen.
- Ruim twee derde van de steekproefonderzoeken bij gastouderlocaties wordt onaangekondigd uitgevoerd. In niet-stedelijke gebieden is dat aandeel lager. De helft van de bevraagde GGD'en vindt onaangekondigde onderzoeken bij gastouderlocaties lastig te organiseren. Sommige regio's kiezen om deze reden voor aangekondigde bezoeken. Een op de drie bevraagde gemeenten wil meer onaangekondigde onderzoeken laten uitvoeren.
- Bijna alle bevraagde GGD'en raadplegen het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) voor informatie, ter voorbereiding op een inspectie bij een gastouderlocatie. Het risicoprofiel en het inspectierapport van het gastouderbureau wordt door veel GGD'en niet standaard meegenomen in de voorbereiding.
- De GGD'en beoordelen in bijna een kwart van de steekproefonderzoeken niet het domein Registratie en gastouderopvang in de zin van de wet. Binnen dit domein wordt onder meer ingegaan op de vraag of de gastouder voldoet aan de eis over het maximum aantal op te vangen kinderen. Door een aantal bevraagde gemeenten en GGD'en wordt de naleving van deze eis juist als risico benoemd.
- Bijna alle bevraagde GGD'en zijn voorstander van het aanscherpen van de kwaliteitseisen bij gastouderlocaties. Bevraagde gastouderbureaus en vooral gastouders vinden aanzienlijk minder vaak dat er meer of hogere kwaliteitseisen moeten komen voor gastouders.
- Bijna de helft van de bevraagde gemeenten vindt het beschikbare budget voor toezicht gastouderopvang aan de magere kant. Bijna een op de vijf gemeenten geeft aan in 2018 extra financiële middelen te hebben ingezet voor het toezicht op de gastouderopvang.

- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft voor 2019 en 2020 extra geld vrijgemaakt voor intensivering van het toezicht op gastouderopvang. Ruim een derde van de bevraagde gemeenten heeft het toezicht op gastouderopvang in 2019 geïntensiveerd. Veel gemeenten kiezen daarbij voor het verhogen van de steekproefomvang.
- Ruim een op de zeven bevraagde gemeenten heeft besloten om het toezicht op de gastouderopvang in 2019 en 2020 niet te intensiveren.

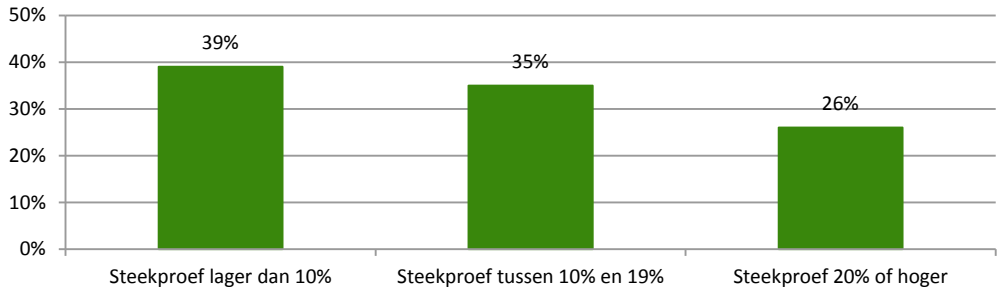
5.2 Steekproef gastouderlocaties

Wettelijk is vastgesteld dat elk geregistreerd kindercentrum en gastouderbureau jaarlijks wordt geïnspecteerd. Tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt de GGD of een voorziening (nog steeds) aan de kwaliteitseisen voldoet. De omvang en diepte van het jaarlijks onderzoek kan verschillen, afhankelijk van de inschatting van de risico's. Gastouderlocaties worden daarentegen steekproefsgewijs onderzocht. Volgens een bestuurlijke afspraak die is gemaakt in 2012 moet de steekproef minimaal 5 procent van de ingeschreven gastouderlocaties per gemeente bedragen. Gemeenten en GGD'en kunnen besluiten meer gastouderlocaties te onderzoeken.

5.2.1 Omvang steekproef gastouderlocaties

Vrijwel alle gemeenten (99 procent) hebben in 2018 tenminste 5 procent van de ingeschreven gastouderlocaties laten inspecteren[3]. In figuur 5.2.1a is de verdeling te zien van de gemeenten op basis van de steekproefomvang. De gemiddelde steekproefomvang in 2018 is 14 procent. Dit komt overeen met de gemiddelde steekproefomvang in 2017. De omvang van de steekproef is de afgelopen jaren percentueel licht gestegen. De grootste stijging is zichtbaar in zeer sterk stedelijke gemeenten. Verder valt op dat het aantal uitgevoerde steekproefonderzoeken in 2018 fors lager is dan in voorgaande jaren.

Figuur 5.2.1a. Percentage gemeenten en hun steekproef omvang gastouderlocaties, 2018.



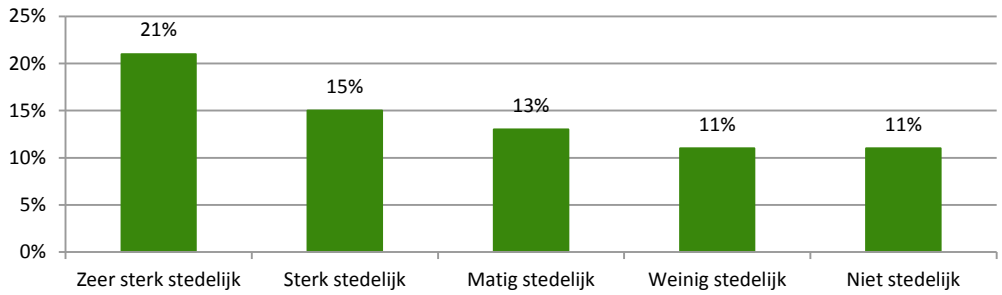
Verder valt op dat in zeer sterk stedelijke gebieden het steekproefpercentage aanzienlijk hoger is dan in de rest van het land (zie figuur 5.2.1b). Twee mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

3 De definitie die gehanteerd wordt voor de berekening van de steekproef omvang is afwijkend van de berekening die bij de jaarverantwoording van de gemeenten wordt gehanteerd. Hierdoor valt het percentage onderzochte gastouderlocaties wat hoger uit in vergelijking met de jaarverantwoording. Voor meer informatie verwijzen we naar de methodologische verantwoording.

- Stedelijke gemeenten hebben in verhouding minder gastouderlocaties (afgezet tegen het aantal kindercentra). Het realiseren van een hoog steekproefpercentage kost binnen een gemeente met relatief weinig gastouderlocaties in verhouding minder capaciteit en gaat gepaard met lagere kosten dan binnen een gemeente met relatief veel gastouderlocaties.
- In niet-stedelijke gebieden is de adresdichtheid lager en daardoor zal gemiddeld genomen de reisafstand voor de toezichthouder naar een gastouderlocatie groter zijn dan in stedelijke gebieden. Onderzoeken kosten daardoor meer tijd en zijn duurder voor gemeenten met een lage adresdichtheid.

Het blijkt dat deze twee mogelijke verklaringen elkaar versterken: hoe lager de adresdichtheid, hoe hoger het percentage gastouderlocaties.

Figuur 5.2.1b. Gemiddelde steekproef omvang gastouderlocaties naar stedelijkheidsgraad, 2018.



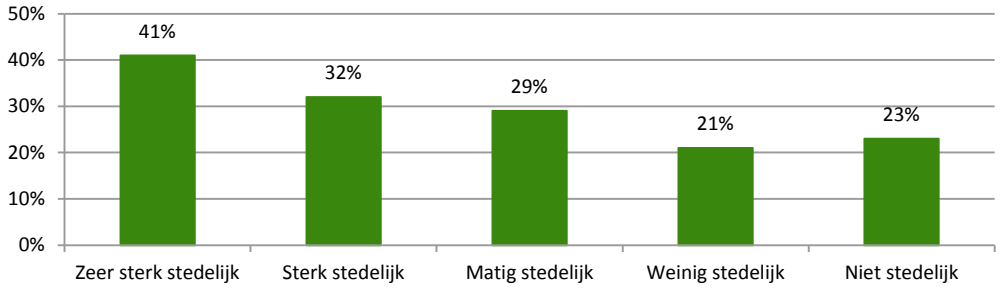
Uit de vragenlijst voor gemeenten komt naar voren dat 42 procent van de bevraagde gemeenten de omvang van de steekproef in de eigen gemeente (veel) te klein vindt. In verhouding zijn er veel meer GGD'en die ontevreden zijn als het gaat om de grootte van de steekproef; slechts één GGD vindt de steekproefomvang niet te klein.

"Als ambtenaren belast met toezicht en handhaving vinden wij een steekproef van 5 procent te klein, omdat er maar een heel klein aantal gastouders wordt gecontroleerd terwijl het wel om een hele kwetsbare groep van de samenleving gaat. Het bestuur houdt helaas vast aan het wettelijk minimum". (gemeente)

"Vrij stabiel aantal, niet nodig om jaarlijks 1 op de 5 nogmaals te inspecteren." (gemeente)

Daarnaast hebben we de gemeenten gevraagd naar de ideale grootte van de steekproef. De genoemde ideale grootte is divers en loopt uiteen van 5 tot 100 procent, met een gemiddelde van 27 procent. Verder constateren we dat de ideale grootte van de steekproefomvang oploopt naarmate de stedelijkheidsgraad van een gemeente toeneemt (zie figuur 5.2.1c).

Figuur 5.2.1c. Ideale steekproef omvang gastouderlocaties van gemeenten naar stedelijkheidsgraad.



Volgens GGD'en zit de ideale steekproef op gemiddeld 47 procent, dat is bijna twee keer zo hoog dan de ideale steekproefomvang van gemeenten.

"Een steekproef van 33 procent lijkt ons goed omdat elke gastouder dan een keer per drie jaar (onverwacht) geïnspecteerd wordt. Nu zijn er gastouders die jaren niet gezien worden. Dit is een risico." (gemeente)

"Wij vinden het van belang dat elke gastouder minimaal binnen vier jaar na de registratie in het LRK wordt geïnspecteerd." (gemeente)

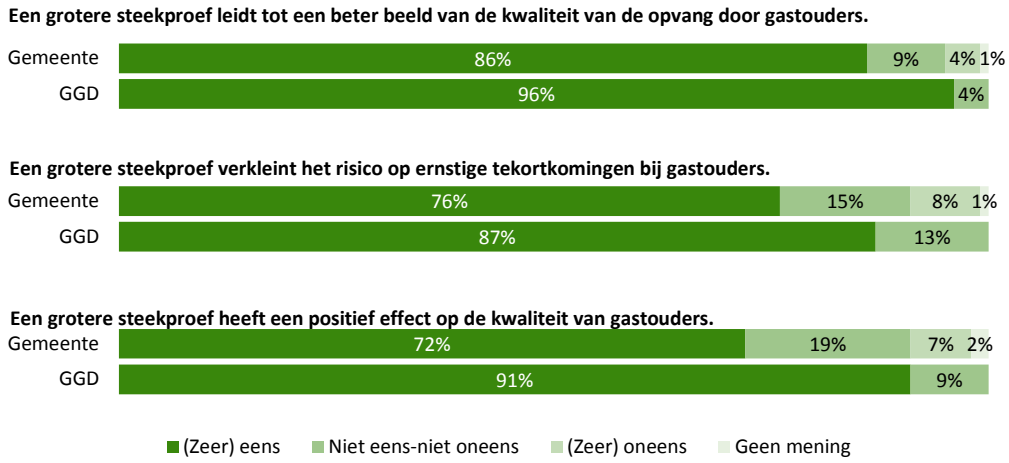
"Er is wat ons betreft geen heilig percentage. Wel periodiek inspecteren van alle gastouders." (gemeente)

"Voorstel is elke gastouder tweejaarlijks te inspecteren." (GGD)

"Het feit dat je bij de kindercentra elk jaar langskomt, maakt dat er structureel met kwaliteit wordt omgegaan. Hoe groter de kans is dat je langskomt bij de gastouder, hoe belangrijker het voor de gastouder of eigenlijk ook het gastouderbureau is om de kwaliteit in stand te houden." (GGD)

Tot slot hebben we de gemeenten en GGD'en een aantal stellingen voorgelegd over de omvang van de steekproef (zie figuur 5.2.1d). Over het algemeen is het merendeel van de gemeenten en GGD'en het (zeer) eens met de stellingen, maar de GGD'en zijn nog iets uitgesprokener dan gemeenten.

Figuur 5.2.1d. Oordeel van gemeenten (N=229) en GGD'en (N=23) over de omvang van de steekproef gastouderlocaties.



Gemeenten en GGD'en zien voordelen in het verhogen van de steekproefomvang. Tegelijkertijd plaatsen gemeenten de kanttekening dat meer gastouderlocaties inspecteren sterk samenhangt met de beschikbare financiële middelen en/of de capaciteit bij de GGD'en. Gemeenten draaien uiteindelijk op voor de hogere kosten die gepaard gaan met een grotere steekproef. Dat betekent dat gemeenten het extra budget elders binnen het gemeentefonds vrij moeten maken of dat vanuit de overheid meer financiële ondersteuning moet komen hiervoor.

"Een grotere steekproef vraagt meer capaciteit van GGD en betekent extra kosten voor gemeente. Dit moet dus goed meegewogen worden". (gemeente)

"Wij baseren ons op de huidige eisen. Een grotere steekproef of controle van alle gastouders is wellicht wenselijk, maar kost ook meer. Dit is en blijft vooralsnog een politieke keuze." (gemeente)

"Wij hopen dat er voldoende capaciteit is/komt bij de GGD om uitbreiding van de steekproef mogelijk te maken. Ook merk je nu heel veel verschil tussen gemeenten in percentage steekproef." (gemeente)

"Indien er vaker toezicht is, is er sneller zicht op mogelijk misstanden." (GGD)

"Ondanks dat er tekortkomingen worden geconstateerd wordt het aantal steekproeven door gemeentes niet opgehoogd, maar eerder verlaagd. Het is de sluitpost van het gehele financiële plaatje." (GGD)

Ook bij gastouders zelf zijn we nagegaan hoe zij denken over de huidige inspectiefrequentie. Ruim twee derde (69 procent) van alle bevraagde gastouders vindt dat een GGD-toezichthouder vaak genoeg langskomt. Gastouders vinden de huidige inspectiefrequentie wel voldoende, zeker in combinatie met de controlerende taak van het gastouderbureau. Wanneer een GGD-toezichthouder de locatie heeft gezien en goedgekeurd bij een onderzoek voor registratie, zou daarna structurele controle minder noodzakelijk zijn. Een aanzienlijk kleiner aandeel van de gastouders (11 procent) is van mening dat er meer controle mag plaatsvinden.

Deze gastouders vinden de huidige toezichtfrequentie te laag en pleiten voor meer inspectiebezoeken.

"Een jaarlijks bezoek vind ik wat veel, zeker als alles eerder is goedgekeurd." (gastouder)

"De GGD zou wat mij betreft vaker langs mogen komen, puur om het stukje contact, zichtbaarheid en informatie." (gastouder)

"Als eenmaal de GGD de locatie heeft bekeken en goedgekeurd, is het niet nodig dat regelmatig te herhalen. Dat is dubbel werk, want het gastouderbureau checkt ook tweejaarlijks." (gastouder)

"Afgelopen vier jaar ben ik maar één keer gecontroleerd door de GGD. Ondanks ik er erg ongemakkelijk van werd op de manier hoe de persoon sprak, vind ik wel dat er meer controle mag zijn." (gastouder)

"Als het gastouderbureau goed controleert, is het GGD-bezoek niet per se nodig." (gastouder)

"Tussen de laatste twee bezoeken zat bijna zeven jaar. Ik hoop dat er bij gastouders waar er ongeregeldheden zijn geconstateerd vaker wordt gecontroleerd." (gastouder)

"Ze komen veel te weinig langs om een echt beeld te hebben van mijn opvang. Ik werk nu bijna dertien jaar als gastouder en er is pas twee keer een GGD-toezichthouder langs geweest." (gastouder)

Hoewel in de vragenlijst voor gastouderbureaus niet specifiek is gevraagd wat gastouderbureaus vinden van de frequentie van de GGD-onderzoeken bij gastouderlocaties, geven gastouderbureaus in de vragenlijst aan dat zij de frequentie te laag vinden.

5.2.2 Selectie steekproef gastouderlocaties

Gemeenten zijn vrij om al dan niet in overleg met GGD'en te bepalen hoe zij de steekproef voor gastouderlocaties trekken. Er zijn grofweg twee varianten. Bij een willekeurige steekproef hebben alle gastouderlocaties evenveel kans om in de steekproef terecht te komen. Bij een selectieve steekproef is die kans niet even groot.

In de vragenlijst voor gemeenten geeft 58 procent van de gemeenten aan dat zij een selectieve steekproef trekken. Gastouderlocaties worden opgenomen in de steekproef als zij voldoen aan een of meerdere criteria.

De meest genoemde criteria:

- Gastouderlocaties die gedurende langere periode niet zijn onderzocht in een steekproefonderzoek (84 procent).
- Gastouderlocaties op verzoek van gemeenten of GGD'en op basis van kennis, ervaringen en signalen (61 procent).
- Gastouderlocaties die nog nooit zijn onderzocht in een steekproefonderzoek (60 procent).

- Gastouderlocaties die zijn aangesloten bij een gastouderbureau met een rood of oranje risicoprofiel (46 procent).

Criteria voor de steekproef die minder vaak worden genoemd:

- Gastouders die op meerdere locaties opvang aanbieden (6 procent).
- Gastouderlocaties die recent zijn gestart (10 procent).
- Gastouderlocaties die bij twee of meer gastouderbureaus zijn aangesloten (17 procent).
- Gastouderlocaties die zijn aangesloten bij gastouderbureaus waarbij tekortkomingen zijn geconstateerd op het gebied van begeleiding en bemiddeling (22 procent).

Daarnaast zijn er nog een paar andere criteria die door gemeenten aanvullend worden genoemd. Bijvoorbeeld gastouderlocaties waar veel kinderen worden opvangen (zogenaamde minikinderdagverblijven), gastouderlocaties die ver van het gastouderbureau zijn gevestigd, opa's en oma's die als gastouder werken of gastouders op hoge leeftijd.

"Meestal bepaalt de GGD welke gastouders in de steekproef vallen. De minicrèches worden, in overleg met de gemeente, vaker bezocht dan een opa en oma. Maar wij kunnen zelf ook gastouders inbrengen." (gemeente)

"Gemeenten hebben teveel vrijheid om zelf te bepalen welke gastouderlocaties worden geïnspecteerd. Hierdoor kan het voor komen dat bepaalde gastouderlocaties jarenlang niet geïnspecteerd worden." (gemeente)

Aanvullend op de steekproefinformatie heeft de inspectie op basis van gegevens uit de Gemeentelijke Inspectieruimte (GIR) en het LRK gekeken welk deel van de gastouderlocaties tot op heden (nog) nooit onderzocht is door de GGD (zie tabel 5.2.2a).

Tabel 5.2.2a. Percentage onderzochte gastouderlocaties naar jaar van registratie, inclusief de spreiding tussen GGD-regio's, 2013-2017.

Jaar registratie gastouderlocaties	Percentage gastouderlocaties nooit onderzocht	Verschillen GGD-regio's
2013	52%	0% - 90%
2014	60%	0% - 96%
2015	76%	25% - 96%
2016	88%	48% - 99%
2017	94%	80% - 100%

Van de in 2013 geregistreerde gastouderlocaties heeft ruim de helft (52 procent) nog geen regulier inspectiebezoek gehad. Wat opvalt in deze tabel is dat er GGD-regio's zijn die nauwelijks gastouderlocaties hebben onderzocht, ondanks dat deze gastouderlocaties al langere tijd staan geregistreerd.

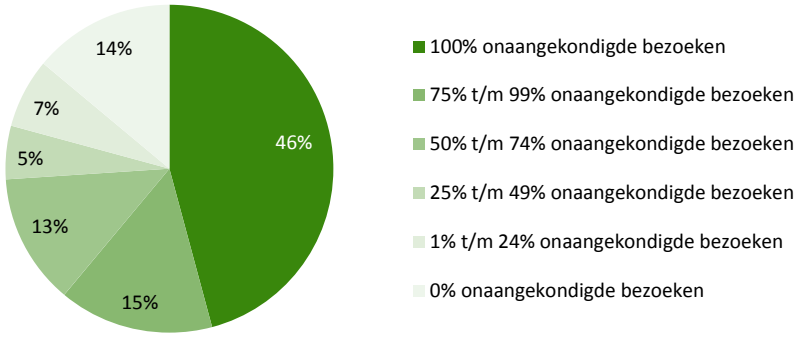
5.3 (On)aangekondigde inspectiebezoeken

Inspectiebezoeken kunnen aangekondigd of onaangekondigd uitgevoerd worden. Bij kindercentra is er bijna altijd sprake van een onaangekondigd bezoek. Bij gastouderlocaties is dat niet de standaardwerkwijze. Er wordt vaak gesproken over de voor- en nadelen van onaangekondigde inspectiebezoeken. Een onaangekondigd

bezoek zou een reëler beeld laten zien van de actuele opvangsituatie. Wanneer een gastouderlocatie vooraf wordt geïnformeerd over het bezoek, is het mogelijk dat er op het laatste moment zaken worden geregeld in het voordeel van de gastouder. Daar staat tegenover dat een onaangekondigd bezoek soms meer tijd vraagt van de GGD. Het risico bestaat immers dat de gastouder niet thuis is of op het moment van het inspectiebezoek geen kinderen opvangt.

Over de afgelopen drie jaar zien we een kleine toename in het aandeel onaangekondigde bezoeken bij gastouderlocaties. Bij gastouderlocaties was in 2018 bij 70 procent van de onderzoeken sprake van een onaangekondigd inspectiebezoek. In niet-stedelijke gebieden was het percentage onaangekondigde onderzoeken het laagst (61 procent). Bij bijna de helft van alle gemeenten zijn in 2018 alleen maar onaangekondigde bezoeken bij gastouderlocaties uitgevoerd (zie figuur 5.3a). Een klein percentage gemeenten voert alleen maar aangekondigde bezoeken uit.

Figuur 5.3a. Percentage onaangekondigde bezoeken op gemeenteniveau, 2018.



Een groot deel van de bevraagde gemeenten heeft afspraken gemaakt met de GGD over het wel of niet aankondigen van inspectiebezoeken bij gastouderlocaties. Ruim 70 procent van de gemeenten heeft met de GGD afgesproken om (vooral) onaangekondigde bezoeken uit te voeren. Gemeenten plaatsen hierbij een kanttekening dat wanneer een gastouder herhaaldelijk niet thuis wordt aangetroffen, in overleg met de gastouder een datum voor onderzoek wordt ingepland. Van de gemeenten geeft 12 procent aan dat zij de afspraak met de GGD hebben om (vooral) aangekondigd op inspectiebezoek te gaan bij gastouderlocaties. Dit lijkt vooral praktische redenen te hebben. Het risico dat een GGD voor een dichte deur staat of een gastouder zonder kinderen aantreft wordt hiermee beperkt.

"Als gastouders teveel kinderen in de opvang hebben, zal dat nooit boven water komen bij een aangekondigd bezoek." (gemeente)

"Bezoeken worden wel aangekondigd, maar wel maximaal één dag van tevoren. Hierdoor is er geen/nauwelijks tijd voor gastouders om tekortkomingen tijdig op te lossen." (gemeente)

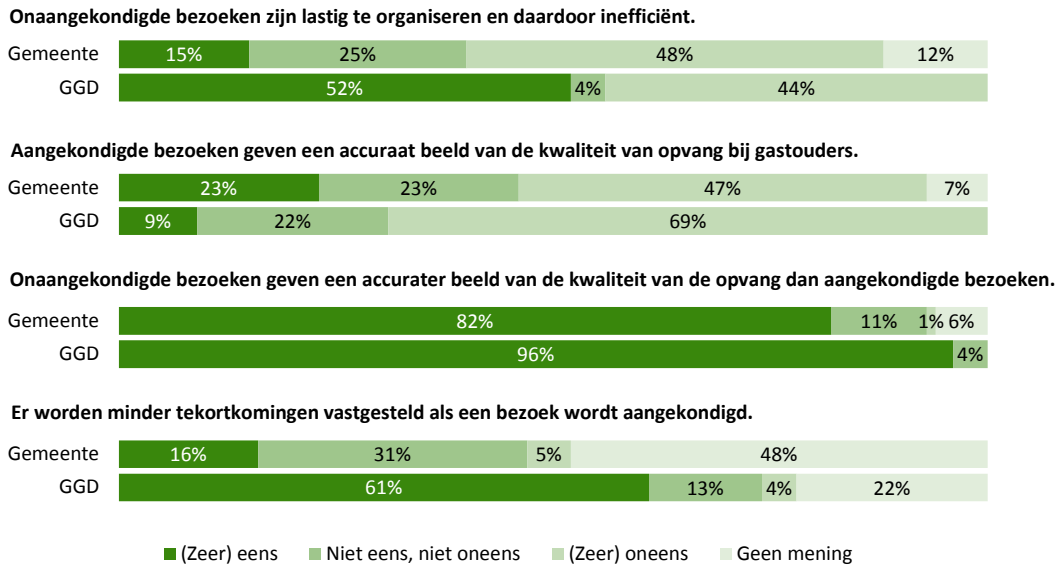
"Onaangekondigd bij gastouders is erg lastig, je weet nooit op welke dag er opgevangen wordt." (gemeente)

Ongeveer een op de drie bevraagde gemeenten geeft aan meer onaangekondigde bezoeken te willen uitvoeren bij gastouderlocaties. Dit zijn vooral gemeenten die

nog geen concrete afspraken hebben met GGD'en over het aankondigen van inspectiebezoeken en gemeenten die al veel onaangekondigd inspecteren, maar waarbij dit nog niet voor alle inspecties geldt.

Als laatste hebben we zowel gemeenten als GGD'en een aantal stellingen voorgelegd over het uitvoeren en het effect van (on)aangekondigde bezoeken (zie figuur 5.3b). We zien dat gemeenten en GGD'en op een aantal van deze stellingen duidelijk van mening verschillen.

Figuur 5.3b. Oordeel van gemeenten (N=229) en GGD'en (N=23) over (on)aangekondigde bezoeken.



Bevraagde GGD'en zijn vaker voorstander van onaangekondigde bezoeken. Tegelijkertijd geeft ruim de helft van de GGD'en aan dat dit lastig is om te organiseren en dat het geen efficiënte werkwijze is. In de toelichting merken GGD'en op dat het veel tijd kost om een tweede keer of nog vaker bij gastouders langs te gaan. Uiteindelijk gaat dit ten koste van andere inspecties. Het is opvallend dat slechts 15 procent van de gemeenten dit probleem aankaart. GGD'en voeren de inspectiebezoeken uit bij gastouders en ervaren direct last als er problemen zijn. Mogelijk wordt dit onvoldoende uitgesproken richting gemeenten, waardoor relatief weinig gemeenten hiervan op de hoogte zijn. Gemeenten staan verder af van de praktijk en moeten op dit punt vooral geïnformeerd worden door de GGD'en.

"Onaangekondigd is minder efficiënt en gaat ten koste van tijd voor andere inspecties." (GGD)

"In het verleden hebben we onaangekondigde bezoeken geprobeerd, maar vaak troffen we meerdere malen gastouders niet thuis. Na een half jaar hadden we slechts 32 gastouders geïnspecteerd, terwijl er twee toezichthouders drie dagen per week aan het inspecteren waren. Onze regio is groot. Ook als we van te voren opvangdagen gevraagd hadden stonden we voor dichte deuren. Gastouders trekken er vaak op uit. Voor ons was het te tijdrovend en te kostbaar om zo door te gaan." (GGD)

Een andere stelling waarover de verdeeldheid tussen gemeenten en GGD'en groot is, gaat over tekortkomingen bij aangekondigde bezoeken. Bijna twee derde van de GGD'en (61 procent) is het eens met de stelling dat er minder tekortkomingen bij gastouderlocaties worden geconstateerd wanneer een bezoek wordt aangekondigd. Slechts 16 procent van de gemeenten is het eens met deze stelling en bijna een derde van de gemeenten heeft hier geen uitgesproken mening over. De inspectie heeft hier ook naar gekeken vanuit de LRK- en de GIR-cijfers. Hieruit blijkt dat bij onaangekondigde bezoeken inderdaad vaker tekortkomingen worden vastgesteld. In hoofdstuk 6 gaan we hier uitgebreider op in.

In de vragenlijst voor gastouders hebben we ook gevraagd naar ervaringen met (on)aangekondigde inspectiebezoeken van de GGD. Ruim de helft van de bevraagde gastouders (51 procent) was niet geïnformeerd door de GGD-toezichthouder over het inspectiebezoek. Hoewel we niet direct hebben gevraagd of gastouders een voorkeur hebben voor een aangekondigd of onaangekondigd bezoek, zien we dat gastouders daar wel een uitgesproken mening over hebben. Gastouders geven aan dat ze bij een aangekondigd bezoek rekening kunnen houden met de dagplanning en eventueel de kinderen kunnen voorbereiden op een bezoek.

"Dat een onaangekondigd bezoek beter is omdat alles precies gaat zoals het normaal gaat, dus niets mooier maken dan het is." (gastouder)

"Onaangekondigde bezoeken zijn wat mij betreft prima, maar ik ben niet echt altijd thuis. Dat is ook de kracht/flexibiliteit van de gastouderopvang. Ik kan er prima op uittrekken met mijn gastkinderen; de natuur in, boodschapjes doen et cetera" (gastouder)

"Aangekondigd bezoek stel ik op prijs. Onaangekondigd voelt toch enigszins als een vorm van huisvredebreuk." (gastouder)

"Aangekondigd vind ik prettiger, omdat ik daar dan in mijn planning met de kinderen rekening mee kan houden. Daarnaast werk ik niet alle dagen als gastouder, maar ben ook zelfstandig ondernemer. Dus ik kan niet altijd ineens tijd maken voor een inspectie." (gastouder)

"Aangekondigd mogen ze best vaker langskomen. Onaangekondigd is hopeloos omdat je dan met je planning in de knoop komt, dus dat heb ik het liefst zo weinig mogelijk." (gastouder)

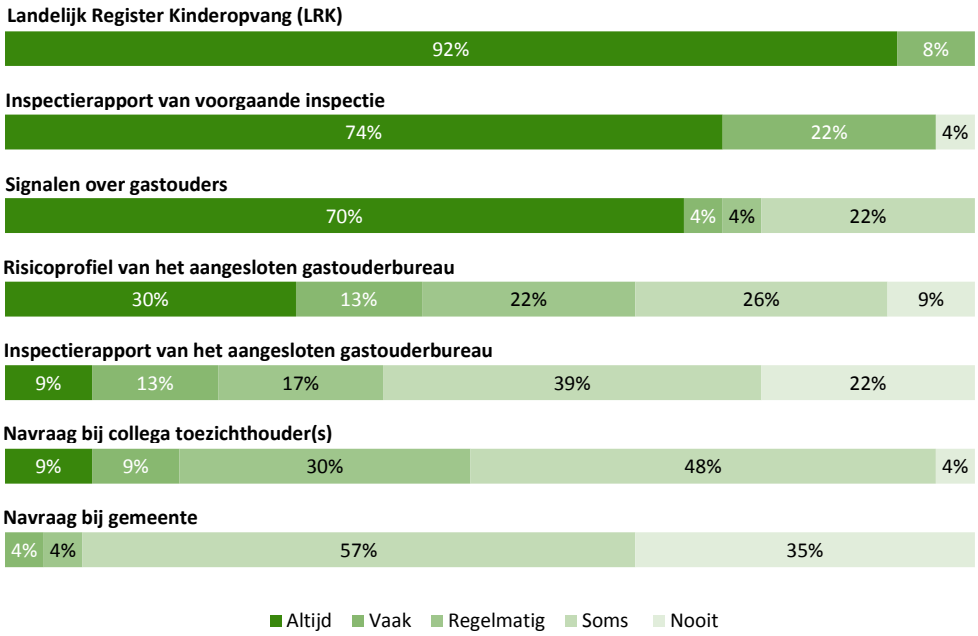
5.4 Voorbereiding inspectiebezoek gastouderlocaties

We hebben de GGD'en gevraagd hoe de inspectiebezoeken bij gastouderlocaties worden voorbereid en welke informatiebronnen daarbij worden geraadpleegd. Per informatiebron konden GGD'en op een schaal van 1 tot 5 aangeven hoe vaak zij dit meenemen (nooit – soms – regelmatig – vaak – altijd).

Bijna alle bevraagde GGD'en (92 procent) bekijken altijd de informatie van een gastouderlocatie in het LRK (zie figuur 5.4a). Daarin staan alle geregistreerde kinderopvangvoorzieningen, waaronder gastouderlocaties. Het LRK is openbaar en voor iedereen toegankelijk. Op deze website staan adresgegevens,

inspectierapporten, eventueel opgelegde handhavingsmaatregelen en het gastouderbureau waarbij de gastouder is aangesloten.

Figuur 5.4a. Mate waarin GGD'en diverse informatiebronnen meenemen in de voorbereiding van een steekproefonderzoek bij gastouderlocaties (N=23).



Het rapport van de laatste inspectie van de gastouderlocatie raadplegen veel GGD'en (74 procent) ook standaard. De informatie van het aangesloten gastouderbureau wordt relatief weinig betrokken bij de voorbereiding. Bijna een derde van de GGD'en (30 procent) bekijkt bij de voorbereiding van een onderzoek bij een gastouderlocatie standaard het risicoprofiel van het aangesloten gastouderbureau. Slechts 9 procent neemt ook standaard het inspectierapport van het gastouderbureau mee. Ongeveer de helft van de GGD'en doet soms bij collega-toezichthouders en gemeenteambtenaren navraag. Waarschijnlijk gebeurt dit alleen als er onduidelijkheden of specifieke vragen zijn over de gastouderlocatie.

5.5 Beoordeelde kwaliteitseisen gastouderlocaties

Elk kindercentrum, gastouderbureau en gastouderlocatie moet zich houden aan de wettelijke kwaliteitseisen. In de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving zijn hier regels voor vastgelegd. Door GGD-GHOR Nederland worden deze vertaald naar toetsbare voorwaarden en vastgelegd in zogenaamde itemlijsten. De inhoud en de omvang van de itemlijsten variëren per type kinderopvang. Alle kwaliteitseisen waar gastouders aan moeten voldoen zijn opgenomen in bijlage II.

De GGD beoordeelde in 2018 bij een inspectiebezoek gemiddeld 18 kwaliteitseisen bij gastouderlocaties. De totale itemlijst voor gastouderlocaties bestaat in 2018 uit gemiddeld 21 kwaliteitseisen. Tussen de GGD-regio's is het verschil in het aantal beoordeelde kwaliteitseisen aanzienlijk. Het gemiddelde aantal beoordeelde kwaliteitseisen loopt uiteen van 13 tot 21 kwaliteitseisen.

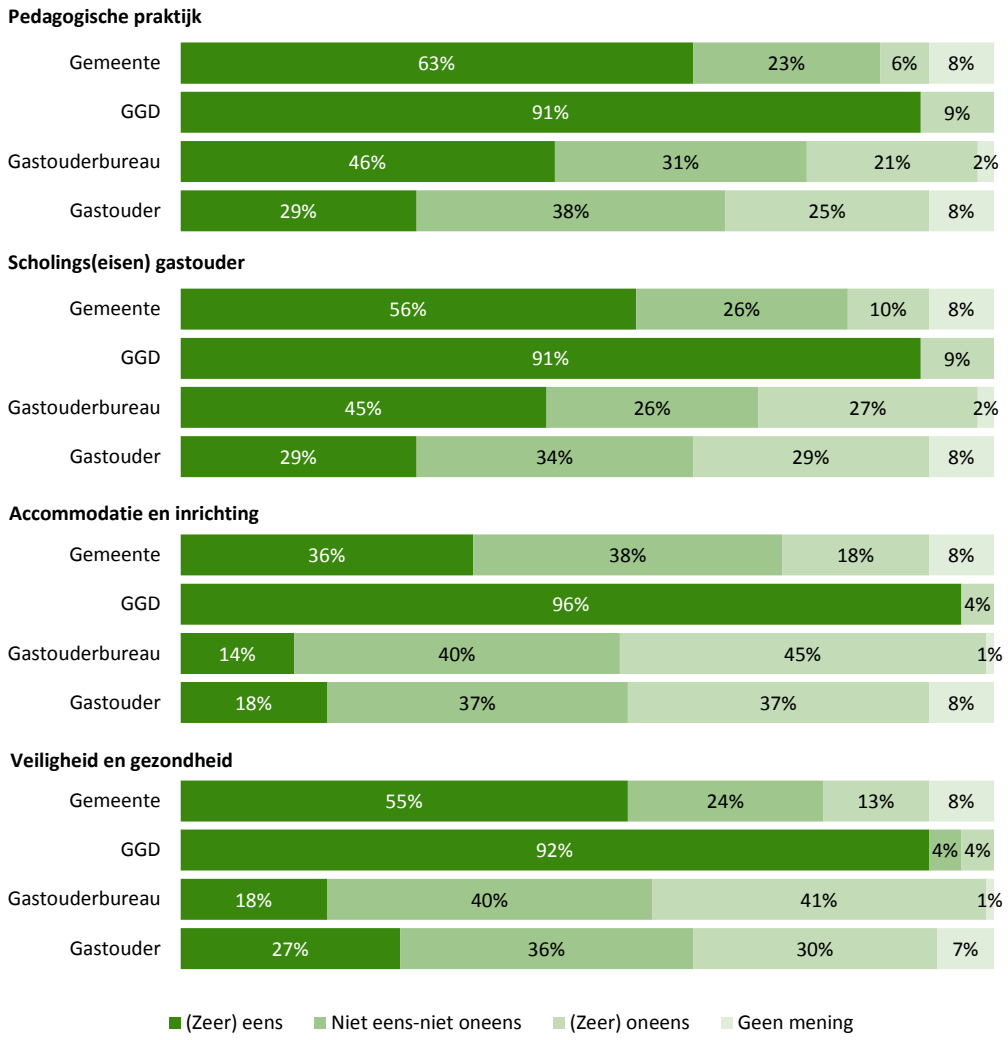
Vrijwel alle domeinen worden tijdens een inspectie in hoge mate getoetst (> 95 procent), met uitzondering van het domein Registratie en gastouderopvang in de zin

van de Wet. Van dit domein beoordelen de GGD'en bij 77 procent van de onderzoeken een of meer kwaliteitseisen . De mate waarin verschilt per regio. Waar de ene GGD-regio bij slechts 3 procent van de bezoeken bij gastouderlocaties het domein Registratie en gastouderopvang in de zin van de Wet inspecteert, neemt de andere GGD-regio dit bij alle inspectiebezoeken (100 procent) mee. Dit is opvallend, omdat binnen dit domein onder meer de kwaliteitseis valt dat de opvang plaatsvindt aan ten hoogste zes kinderen. Dit benoemden zowel GGD'en als gastouderbureaus eerder juist als risico. Het is soms lastig om hier goed zicht op te houden, vooral als de GGD inspectiebezoeken aangekondigd uitvoert en wanneer een gastouder door meerdere gastouderbureaus wordt bemiddeld (zie ook paragrafen 4.5 en 5.3.).

Tot slot hebben we gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders gevraagd naar de huidige kwaliteitseisen die gelden voor gastouders en in hoeverre zij vinden dat deze toereikend zijn. Alle partijen zien tot op zekere hoogte ruimte voor verbetering, maar vooral de GGD'en zijn kritisch (zie figuur 5.5a). Vrijwel alle bevraagde GGD'en (> 90 procent) vinden dat op alle domeinen ruimte is voor aanscherping van de kwaliteitseisen. Gemeenten willen vooral graag meer aandacht voor de pedagogische praktijk. Ook het aanscherpen van (scholings)eisen bij gastouders, veiligheid en gezondheid staan hoog genoteerd bij gemeenten. Ze noemen hierbij onder andere het ontbreken van een vierogenprincipe. Gastouders werken zelfstandig en hebben in tegenstelling tot kinderdagverblijven geen collega's. Er is geen zicht op wat gastouders dagelijks doen. Risicovolle situaties kunnen hierdoor lang voortbestaan.

Gemeenten en GGD'en merken op dat er een duidelijk verschil is in kwaliteitseisen tussen gastouders en kindercentra. De huidige situatie, waarbij er op verschillende onderdelen lagere kwaliteitseisen gelden voor gastouders, is volgens gemeenten en GGD'en onwenselijk. Zo gelden bijvoorbeeld lagere opleidingseisen voor gastouders dan voor pedagogische medewerkers bij kindercentra. Hierdoor bestaat het risico dat de kwaliteit van de opvang door gastouders achterblijft. Bepaalde richtlijnen zouden voor gastouders dus strenger mogen zijn. Ook vragen gemeenten en GGD'en zich af of idealiter niet dezelfde eisen zouden moeten gelden voor de gastouderopvang als voor kindercentra.

Tabel 5.5a. Percentage gemeenten (N=229), GGD'en (N=23), gastouderbureaus (N=333) en gastouders (N=3745) die voorstander zijn voor aanscherping kwaliteitseisen van gastouders.



Gastouderbureaus en gastouders zijn aanzienlijk minder vaak voorstander voor het aanscherpen van de kwaliteitseisen bij gastouders. Wat betreft de pedagogische praktijk zijn de meningen verdeeld bij gastouderbureaus. Gastouderbureaus erkennen dat er verschillen zijn in de pedagogische benadering tussen gastouders, maar geven tegelijkertijd aan dat de wens van vraagouders ook uiteenloopt. Sommige ouders zijn niet op zoek naar een geschoolde pedagogisch medewerker, maar willen meer een verzorger of een gezellige oppas voor hun kinderen. Opvallend genoeg lezen we ook dat gastouderbureaus en gastouders voorstander zijn van het verlagen van de regeldruk. Gastouderbureaus en gastouders vinden dat er momenteel al voldoende kwaliteitseisen zijn of zelfs teveel. Het aanscherpen van de eisen zou leiden tot meer bureaucratie, frustratie en een verhoogde administratie. Dit gaat uiteindelijk ten koste van tijd die beter besteed zou kunnen worden aan de kinderen. Zowel gastouderbureaus als gastouders geven aan dat meer regels niet per se tot betere kwaliteit van de opvang leidt.

5.6 Intensivering toezicht gastouderopvang

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft voor 2019 1 miljoen euro en vanaf 2020 structureel 1.4 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor intensivering van het toezicht en de handhaving op de gastouderopvang. De manier waarop deze financiële middelen verdeeld worden is afhankelijk van diverse maatstaven. Toezicht en handhaving kinderopvang (waaronder gastouderopvang) valt onder het cluster Samenkracht en Burgerparticipatie. In dit cluster zijn de bedragen onder de verschillende maatstaven verdeeld zoals vermeld in tabel 5.6a. Hieruit constateert de inspectie dat het aantal gastouderlocaties, gastouderbureaus of kindercentra geen maatstaven zijn voor de verdeling. Ook wordt er niet specifiek gekeken naar het aantal kinderen in de kinderopvangleeftijd (0-4 en 4-12 jaar).

Tabel 5.6a. Maatstaven uitkering cluster Samenkracht en Burgerparticipatie gemeentefonds

Percentage	Maatstaf
14%	inwoners
16%	jongeren < 18 jaar
2%	ouderen > 64 jaar
0%	ouderen 75 t/m 84 jaar
2%	huishoudens met laag inkomen
13%	huishoudens met laag inkomen (drempel)
6%	bijstandsontvangers
3%	uitkeringsontvangers
14%	minderheden
7%	eenouderhuishoudens
4%	huishoudens
3%	klantenpotentieel lokaal
6%	klantenpotentieel regionaal
0%	leerlingen VO
0%	land
0%	binnenwater
10%	omgevingsadressendichtheid (OAD)
0%	kernen
0%	vast bedrag voor iedere gemeente

Het geld dat gemeenten ontvangen is niet gespecificeerd en valt onder de algemene middelen van een gemeente. Dat betekent dat een gemeente niet verplicht is om de extra gelden te gebruiken voor de intensivering van het toezicht op gastouderopvang, maar ook de vrijheid heeft om dit anders te besteden.

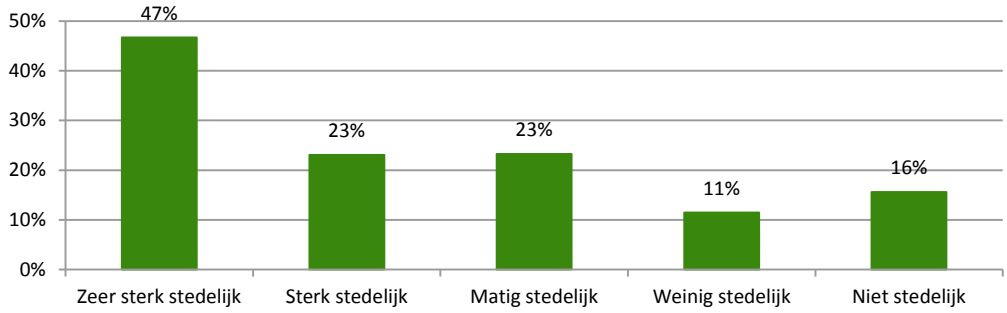
GGD-GHOR Nederland heeft in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een advies geschreven hoe de vrijgekomen financiële middelen voor intensivering toezicht gastouderopvang zo efficiënt mogelijk besteed kunnen worden. Dit advies is in oktober 2019 uitgebracht. Ten tijde van dit onderzoek was dit advies nog niet beschikbaar.

5.6.1 *Inzet middelen voor toezicht gastouderopvang 2018*

We hebben gemeenten bevraagd in hoeverre zij in 2018 op eigen initiatief extra financiële middelen hebben vrijgemaakt voor het toezicht op de gastouderopvang. Daarnaast hebben we de gemeenten gevraagd in hoeverre zij al bezig zijn met het intensiveren van het toezicht in 2019 of voorbereidingen treffen voor 2020.

Bijna een op de vijf bevraagde gemeenten (19 procent) geeft aan dat er in 2018 extra financiële middelen zijn vrijgemaakt voor het toezicht op de gastouderopvang. Gemeenten in zeer sterk stedelijke gebieden hebben relatief vaker extra ruimte vrijgemaakt voor het toezicht op gastouderopvang dan gemeenten in minder stedelijke gebieden (zie figuur 5.6.1a).

Figuur 5.6.1a. Percentage gemeenten die financiële middelen hebben vrijgemaakt voor toezicht gastouderopvang naar stedelijkheidsgraad, 2018.



Meer dan de helft van de gemeenten heeft de extra financiële middelen gebruikt om meer steekproefonderzoeken uit te voeren bij gastouderlocaties. Andere opties zoals het inspecteren van meer kwaliteitseisen of het uitvoeren van meer onaangekondigde bezoeken worden weinig genoemd. Er zijn ook gemeenten die benoemen dat het huidige budget ontoereikend was om het minimale toezicht uit te voeren en dat de extra gelden zijn aangewend om deze tekorten aan te vullen.

Zo'n 43 procent van de gemeenten geeft aan dat het totale budget dat beschikbaar is voor toezicht op de gastouderopvang krap tot zeer krap is. Als aanvulling geven gemeenten aan dat hierdoor geen ruimte is om bijvoorbeeld extra inspecties uit te voeren bij gastouderlocaties. Ruim een derde van de gemeenten vindt het huidige beschikbare budget voor het toezicht op de gastouderopvang goed.

"De beschikbare middelen zijn net voldoende voor alle aanvragen en jaarlijkse onderzoeken binnen de reguliere kinderopvang. Er is geen extra budget voor meer toezicht op de gastouders en/of gastouderbureaus." (gemeente)

"Middelen zijn nu voldoende, maar wanneer we iets extra's willen is het daarvoor niet toereikend. Het opheffen van leges voor gastouders heeft ook gevolgen voor de beschikbare middelen, wanneer veel nieuwe gastouders zich aanmelden." (gemeente)

"Binnen de gemeente is een totaalbedrag beschikbaar. Dat is tot nu toe voldoende." (gemeente)

"Gemeente laat het wettelijk minimum aan inspecties uitvoeren voor de jaarlijkse inspecties gastouders. Het zou wenselijk zijn om het percentage te verhogen, maar in verband met te weinig middelen niet haalbaar." (gemeente)

"Verhoudingsgewijs heeft onze gemeente veel gastouders, dat betekent ook extra kosten. Hier wordt geen rekening mee gehouden met de bijdrage in het gemeentefonds." (gemeente)

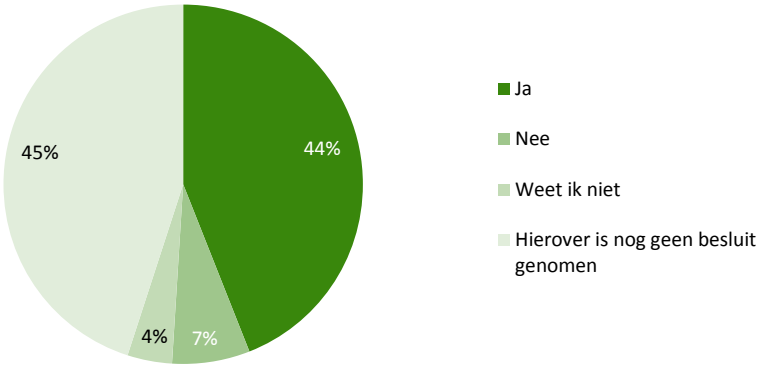
5.6.2 *Intensivering toezicht gastouderopvang 2019 en 2020*

Ruim een derde van de bevraagde gemeenten heeft het toezicht op de gastouderopvang in 2019 geïntensiveerd. Bijna driekwart van deze gemeenten vergrootte de steekproef bij gastouderlocaties. Ruim de helft past Streng aan de Poort toe bij de registratie van gastouders. Hiermee wordt bij een onderzoek voor registratie de situatie intensiever onderzocht dan voorheen. Het idee achter Streng aan de Poort is dat door strengere inspecties voor de exploitatie, alleen gastouders die over voldoende professionaliteit beschikken daadwerkelijk starten met opvang. Hoewel dit in bijna alle gemeenten bij kindercentra en gastouderbureaus de standaard werkwijze is, is dit (nog) niet landelijk doorgevoerd voor gastouderlocaties.

Andere opties die de VNG aanreikt als mogelijkheden voor intensivering worden minder vaak ingezet. Dit gaat om extra aandacht besteden aan specifieke onderwerpen tijdens inspecties (2 procent), aanvullend thema-inspecties uitvoeren (13 procent), onderzoeken na registratie uitvoeren bij gastouders (15 procent) en de inspectietijd per inspectie verhogen (20 procent).

Zo'n 44 procent van de bevraagde gemeenten die het toezicht op de gastouderopvang in 2019 heeft geïntensiveerd, gaat hiermee door in 2020 (zie figuur 5.6.2a). Van deze groep gemeenten kiest ongeveer twee derde voor dezelfde activiteiten voor intensivering als in 2019. Een derde van de gemeenten kiest voor (deels) andere plannen. Zo'n 45 procent van de gemeenten die zijn gestart met de intensivering in 2019 heeft nog geen besluit genomen voor 2020.

Figuur 5.6.2a Percentage gemeenten dat intensivering toezicht gastouderopvang voortzet in 2020 (N=86).



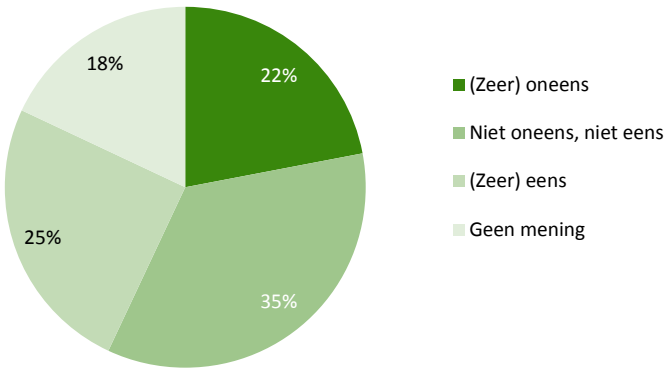
Van de groep gemeenten die niet gestart is met de intensivering van het toezicht gastouderopvang in 2019 heeft bijna twee derde (61 procent) nog geen besluit genomen over intensivering in 2020. Bijna een kwart van deze gemeenten (23 procent) gaat dat ook niet doen in 2020.

"Hierover is nog geen besluit genomen, maar er vinden momenteel wel gesprekken plaats met de GGD over de mogelijkheden." (gemeente)

"We gaan nog in overleg met de GGD, mogelijk willen we ook de inspectietijd verhogen en/of extra aandacht besteden aan bepaalde onderwerpen zoals de pedagogische praktijk." (gemeente)

De meningen zijn verdeeld of de extra financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voldoende zijn om de kwaliteit van de gastouderopvang (beter) te waarborgen (zie figuur 5.6.2b). Een kwart van de bevraagde gemeenten vindt de financiële bijdrage van 1,4 miljoen voor toezicht gastouderopvang voldoende. Een iets kleinere groep is het hier niet mee eens. Relatief veel gemeenten (53 procent) hebben geen mening of zijn het niet oneens, niet eens met de stelling. Veel gemeenten zijn (nog) niet gestart met de intensivering en kunnen mogelijk moeilijk inschatten of de extra gelden voldoende zijn voor intensivering van het toezicht op gastouderopvang.

Figuur 5.6.2b. Percentage gemeenten dat de financiële middelen voor intensivering toezicht gastouderopvang voldoende vindt (N=229).



Aan GGD'en hebben we dezelfde vraag gesteld. Slechts 9 procent van deze groep denkt dat het genoeg is om de kwaliteit van de gastouderopvang (beter) te waarborgen. Ruim de helft van de GGD'en is van mening dat het onvoldoende is (52 procent). GGD'en en gemeenten geven daarbij nog aan dat de extra gelden gespecificeerd zouden moeten worden, zodat het daadwerkelijk gebruikt wordt voor het toezicht op gastouderopvang.

"Oormerk de gelden, dan komt het daar waarvoor het bestemd is." (gemeente)

"De gelden die de gemeente ontvangt voor toezicht en handhaving zijn niet geoormerkt, probeer in deze tijd van tekorten op het sociale domein dan maar eens helder te krijgen hoeveel geld er beschikbaar is. Ik heb met veel moeite het toezicht kunnen verhogen naar 10%." (gemeente)

"De extra gelden dienen geoormerkt te worden zodat het daadwerkelijk gebruikt kan worden voor extra inspecties gastouders." (GGD)

"Het vrijgekomen geld voor gemeente is niet geoormerkt, waardoor grote kans bestaat dat dit op een andere manier besteed wordt." (GGD)

We merkten al eerder op dat een grote steekproef binnen een gemeente met relatief weinig gastouderlocaties in verhouding minder geld en capaciteit kost dan een gemeente met relatief veel gastouderlocaties. Dit werkt door wanneer gemeenten het toezicht op de gastouderopvang willen intensiveren. Wanneer een GGD-regio met relatief veel gastouderlocaties de steekproefomvang met bijvoorbeeld 10 procent wil verhogen, dan stijgt het totaal aantal uit te voeren onderzoeken veel harder dan in een GGD-regio waar relatief weinig gastouderlocaties zijn geregistreerd. Dit is ook op andere opties voor intensivering van toezicht van toepassing.

6 Resultaten toezicht gastouderopvang

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste resultaten van het toezicht gastouderopvang. We bekijken in hoeverre gastouderlocaties en gastouderbureaus voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. En welk aantal en welk type tekortkomingen de GGD'en hebben vastgesteld bij gastouderlocaties en gastouderbureaus. We hebben de effecten van een eventueel herstelaanbod niet meegenomen in de analyses. Herstelaanbod is in 2018 door een deel van de GGD'en toegepast en de registratie hiervan in de Gemeentelijke Inspectieruimte (GIR) was pas in de tweede helft van 2018 mogelijk. We gaan mede daardoor van de oorspronkelijk vastgestelde tekortkomingen uit. Bovendien komt op deze manier een beter beeld tot stand van de naleving door de gastouders en de gastouderbureaus.

6.1 Samenvatting

- Het percentage onderzoeken met tekortkomingen is zowel bij gastouderlocaties als bij gastouderbureaus toegenomen in 2018. Bij gastouderlocaties worden bij 12 procent van de onderzoeken een of meer tekortkomingen vastgesteld. Bij gastouderbureaus gaat het om 25 procent van de onderzoeken.
- Het percentage onderzoeken met tekortkomingen verschilt sterk per GGD-regio. Bij gastouderlocaties loopt dit percentage in 2018 uiteen van 1 procent tot 31 procent en bij gastouderbureaus van 3 procent tot 62 procent.
- Er is een verband tussen het risicoprofiel van het gastouderbureau en het percentage tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken bij gastouderbureaus. Hoe zwaarder het risicoprofiel van een gastouderbureau, hoe vaker de GGD'en tekortkomingen constateren. Ook wordt bij deze gastouderbureaus vaker meer dan een tekortkoming vastgesteld.
- Bij gastouderlocaties die zijn aangesloten bij een bureau met een oranje of rood risicoprofiel worden vaker tekortkomingen vastgesteld.
- Bij onaangekondigde onderzoeken stelt de GGD in 2018 bij ruim twee keer zo veel gastouderlocaties tekortkomingen vast als bij aangekondigde bezoeken.
- Bij gastouderlocaties worden de meeste tekortkomingen vastgesteld binnen het domein 'Veiligheid en Gezondheid'. Binnen dit domein wordt onder andere getoetst op de aanwezigheid van een risico-inventarisatie en de meldcode kindermishandeling.
- Bij gastouderbureaus stelt de GGD de meeste tekortkomingen vast binnen het domein Kwaliteit van het gastouderbureau. Binnen dit domein wordt onder andere gekeken of een gastouderbureau haar administratie op orde heeft.

6.2 Aantal tekortkomingen

Over de hele linie binnen de sector kinderopvang is in 2018 het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen toegenomen. Het percentage onderzoeken met tekortkomingen bij gastouderlocaties is de afgelopen jaren

gestegen naar 12 procent (zie tabel 6.2a). Bij steeds meer steekproefonderzoeken bij gastouderlocaties worden dus een of meer tekortkomingen geconstateerd. Hoewel de stijging binnen de gehele sector zichtbaar is, is de toename het minst sterk bij gastouderbureaus en gastouderlocaties.

Tabel 6.2a. Percentage onderzoeken met tekortkomingen na jaarlijks onderzoek, 2016-2018.

	kdv	bso	gob	vgo
2016	29%	14%	26%	8%
2017	25%	20%	20%	9%
2018	39%	33%	25%	12%

Tussen GGD-regio's zijn grote verschillen zichtbaar in het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen. Bij gastouderbureaus loopt het percentage tekortkomingen bij de jaarlijkse onderzoeken in 2018 tussen de GGD-regio's uiteen van 3 procent tot 62 procent. Bij de steekproefonderzoeken bij gastouderlocaties varieert het percentage van 1 procent tot 31 procent.

6.2.1 Risicoprofiel gastouderbureau

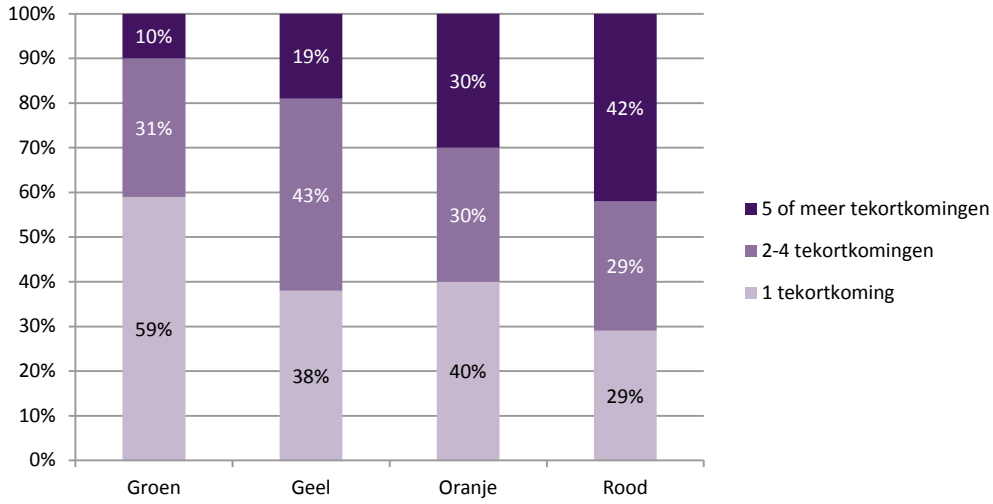
In hoeverre er tekortkomingen worden geconstateerd bij gastouderbureaus lijkt onder meer af te hangen van het risicoprofiel (zie tabel 6.2.1a). Naarmate de risico-inschatting hoger is, neemt ook het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen toe. Bij een gastouderbureau met een rood risicoprofiel worden dus vaker tekortkomingen vastgesteld dan bij gastouderbureaus met een groen risicoprofiel. Ook in zeer stedelijke gebieden zien we relatief vaker gastouderbureaus met tekortkomingen.

Tabel 6.2.1a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen naar risicoprofiel kleur, 2016-2018.

	Groen	Geel	Oranje	Rood
2016	17%	39%	50%	59%
2017	11%	25%	51%	28%
2018	17%	31%	31%	63%

Aanvullend constateren we ook dat bij gastouderbureaus met een hogere risico-inschatting de kans groter is dat er meerdere tekortkomingen worden vastgesteld (zie figuur 6.2.1a). Bij gastouderbureaus met een groen risicoprofiel wordt vaker slechts een tekortkoming geconstateerd.

Figuur 6.2.1a. Aantal tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen naar risicoprofiel kleur, 2018.

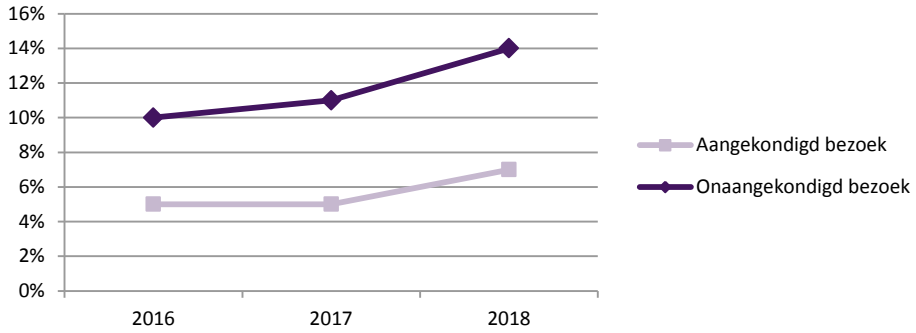


Verder blijkt dat er ook een verband bestaat tussen het risicoprofiel van een gastouderbureau en het percentage onderzoeken bij gastouderlocaties met tenminste een tekortkoming. Vooral bij gastouderlocaties die een bemiddelingsrelatie hebben met een gastouderbureau met een oranje of rood risicoprofiel, worden vaker tekortkomingen vastgesteld. Dit is een interessante bevinding, omdat eerder naar voren is gekomen dat veel GGD'en het risicoprofiel van het gastouderbureau niet standaard betrekken bij de voorbereiding van een inspectiebezoek bij een gastouderlocatie (zie paragraaf 5.4). Mogelijk zien GGD'en hier (nog) niet de meerwaarde van in.

6.2.2 (On)aangekondigde inspectiebezoeken

In de voorgaande twee Landelijke Rapporten gemeentelijk toezicht kinderopvang (2016 en 2017) concludeerde de inspectie al dat het uitmaakt of onderzoeken wel of niet onaangekondigd plaatsvinden. Ook dit jaar is dat weer terug te zien in de resultaten. Wanneer gastouderlocaties onaangekondigd bezoek krijgen van de GGD, dan leidt dit vaker tot een of meerdere tekortkomingen (zie figuur 6.2.2a). Bij inspectiebezoeken die worden aangekondigd bij een gastouder worden aanzienlijk minder vaak tekortkomingen vastgesteld. In dat geval kan een gastouder op het laatste moment nog zaken in orde maken. Hierdoor bestaat het risico dat een aangekondigd inspectiebezoek geen reëel beeld geeft van de werkelijke situatie. Eerder bleek al dat gemeenten en GGD'en dit als groot nadeel zien van aangekondigde bezoeken (zie paragraaf 5.3).

Figuur 6.2.2a. Percentage onderzoeken met tekortkomingen bij gastouderlocaties naar wel of niet aangekondigd bezoek, 2016-2018.



6.3 Soort tekortkomingen

6.3.1 Gastouderlocaties

We zien dat bij gastouderlocaties in 2018 zowel absoluut als relatief het vaakst een of meer tekortkomingen worden vastgesteld binnen het domein Veiligheid en gezondheid (zie tabel 6.3.1a). Binnen dit domein vallen de risico-inventarisatie, de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Het minst vaak stelt de GGD tekortkomingen vast binnen het domein Pedagogisch klimaat. Tegelijkertijd geven bevraagde GGD'en in de vragenlijst aan dat er scherpere kwaliteitseisen moeten komen voor gastouders, vooral als het gaat om de pedagogische praktijk (zie paragraaf 5.5).

Tabel 6.3.1a. Percentage steekproefonderzoeken met tekortkomingen ten opzichte van het totaal aantal steekproefonderzoeken bij gastouderlocaties, 2016 - 2018.

Domein	2016	2017	2018
Registratie en gastouderopvang in de zin van de wet	2%	2%	2%
Pedagogisch klimaat	1%	1%	1%
Eisen aan de gastouder	2%	2%	4%
Veiligheid en gezondheid	4%	4%	6%
Accommodatie en inrichting	2%	2%	4%

Vergeleken met voorgaande jaren constateerde de GGD in 2018 bij meer gastouderlocaties tekortkomingen. Deze toename wordt veroorzaakt door een stijging van het aantal tekortkomingen binnen de domeinen Eisen aan de gastouder, Veiligheid en gezondheid en Accommodatie en inrichting:

- Binnen het domein Eisen aan de gastouders is de toename volledig toe te schrijven aan de voorwaarde die betrekking heeft op de VOG en de inschrijving in het Personenregister Kinderopvang (PRK). Het inschrijven in dit register is in 2018 ingevoerd. Iedereen die woont, werkt of structureel aanwezig is op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet ingeschreven staan in het PRK. Met het PRK wordt continu gescreend op strafbare feiten die belemmerend of bezwaarlijk zijn bij het werken met kinderen.
- Binnen het domein Veiligheid en Gezondheid is het minder eenduidig. Door de samenvoeging in 2018 van een aantal kwaliteitseisen is de vergelijking met het voorafgaande jaar lastig, maar het lijkt erop dat er op alle

kwaliteitseisen een lichte stijging te zien is van het percentage locaties met tekortkomingen binnen dit domein.
- De stijging van het aantal gastouderlocaties met tekortkomingen binnen het domein Accommodatie en Inrichting is toe te schrijven aan de nieuwe kwaliteitseis dat er voldoende en goed functionerende rookmelders aanwezig moeten zijn. Deze eis is halverwege 2018 ingevoerd. Ook gastouderbureaus geven in de vragenlijst aan dat zij onder meer tekortkomingen vaststellen op het gebied van rookmelders.

6.3.2 Gastouderbureaus

Bij gastouderbureaus zien we in 2018 de meeste tekortkomingen binnen het domein Kwaliteit gastouderbureau (zie tabel 6.3.2a). Bij 15 procent van alle jaarlijkse onderzoeken bij gastouderbureaus stelt de GGD binnen dit domein een of meer tekortkomingen vast. In dit domein worden onder andere de kwaliteitseisen getoetst met betrekking tot de administratie van een gastouderbureau. Ook de kwaliteitscriteria waar een gastouderbureau aan dient te voldoen worden binnen dit domein beschreven. Het minst vaak constateert de GGD tekortkomingen binnen het domein Pedagogisch beleid.

Tabel 6.3.2a. Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen ten opzichte van het totaal aantal jaarlijkse onderzoeken bij gastouderbureaus, 2016 - 2018.

Domein	2016	2017	2018
Registratie en wijzingen	2%	2%	5%
Pedagogisch beleid	3%	3%	2%
Personeel	3%	3%	10%
Veiligheid en gezondheid	6%	5%	5%
Ouderrecht	18%	10%	8%
Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht	13%	11%	15%

In 2018 stijgt het percentage gastouderbureaus met tekortkomingen tot bijna hetzelfde niveau als in 2016. Deze stijging komt voor een aanzienlijk deel voor rekening van het domein Personeel. Ook binnen de domeinen Registratie en wijzigingen en Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht zien we een toename van het aantal gastouderbureaus met tekortkomingen:

- Binnen het domein Personeel zorgen de sinds 2018 nieuwe kwaliteitseisen met betrekking tot het PRK ook bij gastouderbureaus voor relatief meer tekortkomingen.
- Binnen het domein Registratie en wijzigingen is het aantal geconstateerde tekortkomingen gestegen. Dit gaat onder meer over het doorgeven van wijzigingen van gegevens aan gemeenten.
- Binnen het domein Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht is de stijging minder eenduidig. De grootste stijging in tekortkomingen zien we bij de kwaliteitseisen voor de jaarlijkse evaluatie met de vraagouders en het gesprek bij een nieuwe koppeling tussen vraag- en gastouder.

7 Rol van het gastouderbureau

Een deel van het toezicht op gastouderlocaties is belegd bij gastouderbureaus. Gastouderbureaus vervullen een belangrijke rol in de begeleiding en ondersteuning van aangesloten gastouders. In de Wet kinderopvang is vastgelegd dat gastouderbureaus minimaal 16 uur per jaar per gastouder moeten besteden aan bemiddeling en begeleiding. Daarnaast zijn gastouderbureaus onder meer verantwoordelijk voor het schrijven van het pedagogisch beleidsplan en voor het inventariseren van de veiligheids- en gezondheidsrisico's op de locatie van de opvang. Ook moeten zij jaarlijks toetsen of de locatie aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet op het gebied van onder andere slaap- en speelmogelijkheden. In dit hoofdstuk kijken we grondiger naar op de uitvoering van deze begeleidende en controlerende taken van het gastouderbureau.

7.1 Samenvatting

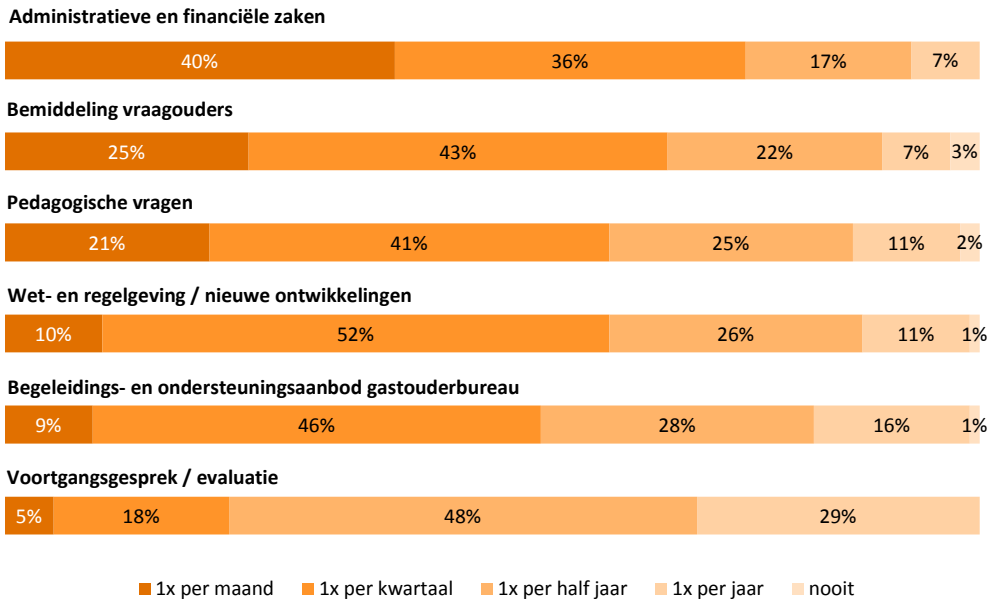
- De meeste gastouderbureaus onderhouden contact met gastouders via telefoon, e-mail en huisbezoeken. Ruim driekwart van de gastouderbureaus werkt met een vaste bemiddelingsmedewerker per gastouder.
- Gastouderbureaus bieden uiteenlopende diensten aan, zoals het organiseren van thema-avonden en het periodiek versturen van nieuwsbrieven. Diensten zoals het uitlenen van materialen of het aanbieden van videobegeleiding bij pedagogische vraagstukken komt aanzienlijk minder vaak voor.
- Het aantal uren dat gastouderbureaus besteden aan begeleiding varieert. Bijna de helft van de bureaus schat in dat dit tussen de 16 en 24 uur per gastouder op jaarbasis is. Gastouderbureaus geven aan dat het bieden van begeleiding maatwerk is, omdat gastouders niet allemaal evenveel behoefte hebben aan ondersteuning.
- Gastouders zijn positief gestemd over de begeleiding en de ondersteuning vanuit hun gastouderbureau. Gastouderbureaus daarentegen zijn vaker kritisch over de kwaliteitsverschillen tussen de gastouderbureaus onderling. Er is vooral kritiek op de geringe begeleiding en ondersteuning van landelijk opererende gastouderbureaus en zogenoemde prijsvechters.
- Bijna alle gastouderbureaus verzorgen scholing voor gastouders. Vaak bestaat dit aanbod uit trainingen en cursussen. Ook worden er thema-avonden georganiseerd waar diverse onderwerpen aan bod komen. Gastouderbureaus faciliteren veel minder vaak intervisie tussen gastouders.
- Bijna twee derde van de gastouders maakt regelmatig tot vaak gebruik van het scholingsaanbod. Ruim een derde zegt er nooit of weinig gebruik van te maken. De belangrijkste redenen die deze gastouders noemen zijn dat zij er geen behoefte aan hebben of geen tijd voor kunnen vrijmaken.
- Er is geen wettelijke grondslag voor regelmatige bijscholing. Het is daarom lastig voor gastouderbureaus om gastouders te verplichten tot deelname aan scholing.
- Wanneer gastouders niet voldoen aan de (wettelijke) eisen, dan vinden gastouderbureaus het lastig om sancties op te leggen. Als reden hiervoor benoemen gastouderbureaus dat gastouders makkelijk een overstap kunnen maken naar een ander gastouderbureau. Vanuit bedrijfsmatige overwegingen wordt niet altijd even streng opgetreden.

7.2 Begeleidende en ondersteunende taak van het gastouderbureau

Ruim driekwart van de bevraagde gastouderbureaus (77 procent) geeft aan te werken met een vaste medewerker per gastouder. Dat betekent dat gastouders een vaste contactpersoon hebben bij wie zij terecht kunnen voor bijvoorbeeld vragen. Gastouderbureaus houden op verschillende manieren contact met hun gastouders. Bij de meeste gastouderbureaus (83 procent) verloopt dit via een combinatie van telefoon, e-mail en huisbezoeken. Ruim 40 procent van de gastouderbureaus bezoekt hun gastouders gemiddeld een keer per kwartaal, 45 procent doet dat gemiddeld een keer per half jaar.

Contact met gastouders gaat vaak over administratieve en financiële zaken (zie figuur 7.2a). Bemiddeling met vraagouders en opvoedkundige vragen komen ook vrij regelmatig ter sprake. Nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving, het ondersteuningsaanbod van het gastouderbureau en het voortgangsgesprek worden ook besproken met gastouders, maar komen veel minder frequent aan bod. De mate waarin gastouderbureaus en gastouders contact hebben hangt niet altijd samen met waar gastouders behoefte aan hebben. Bevraagde gastouders geven aan vooral ondersteuning te willen op het gebied van scholing (52 procent) en informatieverstrekking over wet- en regelgeving (51 procent). Dit zijn juist onderwerpen waar volgens gastouderbureaus wat minder vaak contact over is.

Figuur 7.2a. Percentage gastouderbureaus die onderstaande onderwerpen bespreken met gastouders (N=333).



Bevraagde gastouderbureaus bieden de volgende diensten aan ter begeleiding en ondersteuning van hun gastouders:

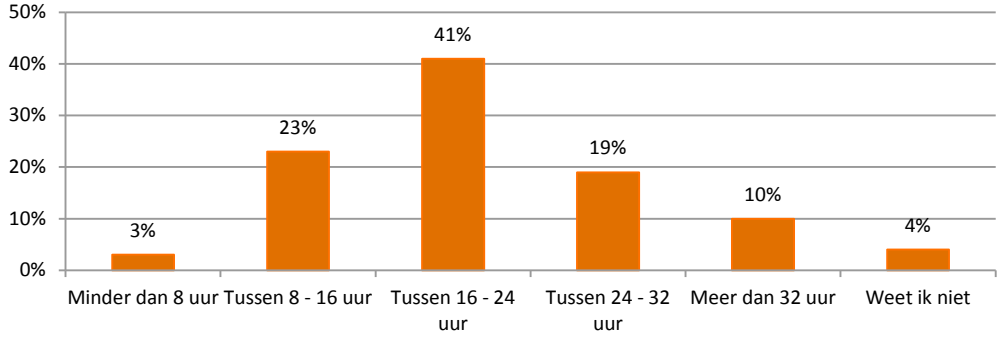
- Waarschuwen wanneer documenten van gastouders dreigen te verlopen, bijvoorbeeld het EHBO-diploma (94 procent).
- Begeleiden van gastouders bij de voorbereiding op inspectiebezoeken van de GGD (90 procent).
- Aanbieden van trainingen en cursussen (84 procent).
- Organiseren van thema-avonden (82 procent).

- Regelen van vervanging indien gastouders ziek zijn (79 procent).
- Periodiek versturen van nieuwsbrieven (80 procent).
- Organiseren van intervisiebijeenkomsten met gastouders (48 procent).
- Anders (16 procent).

Onder de categorie Anders benoemen gastouderbureaus diensten zoals het (kosteloos) uitlenen van materialen. Het gaat dan om bijvoorbeeld kinderstoelen of campingbedjes. Ook het intensief ondersteunen van gastouders bij pedagogische vraagstukken wordt genoemd. Dit gebeurt via videobegeleiding, langsgaan bij de locatie van de opvang en telefonisch advies van orthopedagogen.

In de Wet kinderopvang staat dat een gastouderbureau minimaal 16 uur op jaarbasis moet besteden aan bemiddeling en begeleiding per aangesloten gastouder. We hebben gastouderbureaus gevraagd een inschatting te maken van het aantal uur dat zij besteden aan begeleiding, exclusief de tijd die zij besteden aan bemiddeling tussen gastouder en vraagouder. Het aantal uren varieert (zie figuur 7.2b). Verreweg de meeste gastouderbureaus (41 procent) besteden tussen de 16 en 24 uur per jaar aan begeleiding per gastouder. Iets meer dan een kwart van de bevraagde gastouderbureaus besteedt minder dan 16 uur aan begeleiding. Dit gaat relatief vaak om kleinere gastouderbureaus.

Figuur 7.2b. Percentage gastouderbureaus en het aantal uren dat zij besteden aan begeleiding per gastouder (N=333)



In de toelichting geven gastouderbureaus onder meer aan dat de mate van begeleiding verschilt per gastouder. Sommige gastouders hebben veel behoefte aan begeleiding en ondersteuning en anderen minder. In de praktijk betekent dit dat contactmomenten uiteen kunnen lopen van dagelijks tot maandelijks. Volgens deze gastouderbureaus is er sprake van maatwerk.

"Afhankelijk van de individuele gastouder. Sommige gastouders zijn in het bezit van een grote mate van zelfredzaamheid. Andere contacten we vaker. We weten van iedere aangesloten gastouder wat zij of hij nodig heeft en prettig vindt. We vragen jaarlijks waar de behoefte ligt in ondersteuning of andersoortige thema-avonden. We bieden het zelf aan, maar vragen ook om input. Zo heeft de gastouder zelf grip op het aanbod." (gastouderbureau)

"Dit wisselt heel erg per gastouder. Wij hebben gastouders die erg op ons leunen en gastouders die heel zelfstandig opereren. Soms zijn er situaties waardoor er intensievere begeleiding nodig is, bijvoorbeeld in het geval van aandachtskinderen." (gastouderbureau)

"We bieden zoveel mogelijk ondersteuning op maat. De ene gastouder belt geregeld voor pedagogisch advies en de andere gastouder vindt het heerlijk om zelfstandig keuzes te maken en vindt de evaluaties voldoende." (gastouderbureau)

Tot slot hebben we gastouderbureaus gevraagd wat zij vinden van de eigen dienstverlening richting gastouders. Vrijwel alle gastouderbureaus vinden dat zij voldoende capabel zijn om gastouders te begeleiden en ondersteunen (zie tabel 7.2a). Een enkel gastouderbureau geeft aan bepaalde expertise niet altijd zelf in huis te hebben en zoekt dan toenadering tot organisaties en experts buiten het gastouderbureau zelf. Op deze manier kan het gastouderbureau toch voldoen aan de behoeften van gastouders.

Tabel 7.2a. Oordeel van gastouderbureaus over het begeleiden van gastouders (N=333)

Stellingen	(Zeer) eens	Niet eens, niet oneens	(Zeer) oneens	Geen mening
Mijn gastouderbureau evalueert regelmatig of het begeleidings- en ondersteuningsaanbod voldoet aan de wensen van gastouders.	94%	5%	1%	0%
Mijn gastouderbureau heeft voldoende expertise om gastouders op alle mogelijke punten goed te begeleiden en ondersteunen.	98%	2%	0%	0%
Mijn gastouderbureau heeft voldoende tijd om gastouders op alle mogelijke punten goed te begeleiden en ondersteunen.	94%	4%	1%	1%

Om een volledig beeld te kunnen schetsen hebben we ook gastouders gevraagd naar de tevredenheid over de dienstverlening van hun gastouderbureau. Vrijwel alle gastouders zijn erg positief. Bijna alle bevraagde gastouders geven aan dat hun gastouderbureau goed bereikbaar is voor vragen en goed en snel antwoord geeft. De tevredenheid is ook duidelijk terug te zien in het rapportcijfer dat gastouders geven aan hun gastouderbureau: gemiddeld een 8,2. Slechts 2 procent van de gastouders geeft de dienstverlening van hun gastouderbureau een onvoldoende (<5,5).

Verder valt op dat gastouderbureaus zich kritisch uitlaten over de mate van begeleiding en ondersteuning van andere gastouderbureaus. Er zouden verschillen zijn in de begeleiding van gastouders per bureau. Daarbij worden onder meer de kleine bureaus, landelijk opererende gastouderbureaus en/of bureaus die lage(re) tarieven hanteren genoemd.

"Jammer dat er zoveel verschil kan zitten in de begeleiding van gastouders per bureau." (gastouderbureau)

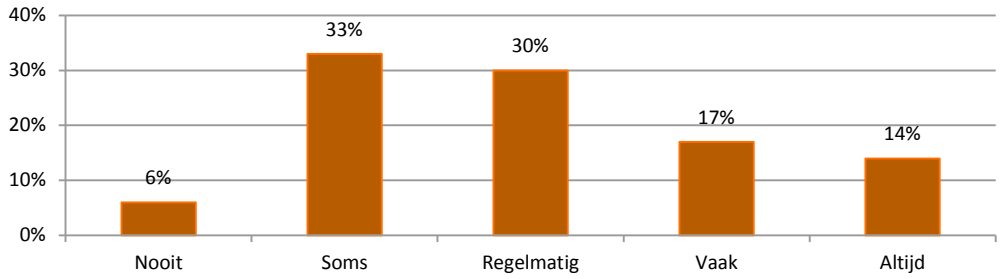
"Wij doen ons best kwaliteit te leveren, maar merken dat de zogenaamde 'budgetbureaus' wegkomen met kwalitatief slechte begeleiding van gastouders en vraagouders. Dat kan omdat ze goedkoop zijn en ouders van opvangkinderen van een goede gastouder helemaal niet zitten te wachten op begeleiding door een gastouderbureau." (gastouderbureau)

7.2.1 Scholingsaanbod gastouderbureau

Bijna alle bevraagde gastouderbureaus geven aan iets te doen aan scholing voor gastouders. Het merendeel van de gastouderbureaus (84 procent) biedt trainingen, workshops en cursussen aan. Ook thema-avonden (82 procent) worden geregeld georganiseerd. Intervisiebijeenkomsten voor gastouders (48 procent) komen minder vaak voor.

Aan gastouders hebben we gevraagd in hoeverre zij gebruik maken van het scholingsaanbod van hun gastouderbureau (zie figuur 7.2.1a). Van de gastouders maakt iets meer dan 60 procent van de gastouders regelmatig tot altijd gebruik van het scholingsaanbod. Een aanzienlijk deel van de gastouders volgt nooit of weinig scholing bij hun gastouderbureau. Bij deze gastouders zijn we nagegaan wat de reden hiervoor is. Vaak blijkt dit een combinatie van verschillende redenen te zijn. Gastouders geven onder meer aan dat ze gewoonweg geen behoefte hebben aan scholing, er geen tijd voor hebben of dat de reisafstand een obstakel is. Ook noemen gastouders als reden dat de onderwerpen niet goed aansluiten bij hun interesses of dat er te hoge kosten aan zijn verbonden.

Figuur 7.2.1a. Percentage gastouders dat gebruik maakt van het scholingsaanbod van hun gastouderbureau (N=3531).



We hebben aan gastouderbureaus gevraagd in hoeverre gastouders verplicht zijn om gebruik te maken van het scholingsaanbod. Bij ongeveer de helft van de gastouderbureaus (49 procent) is deelname aan scholingsactiviteiten op geheel vrijwillige basis. Bij 44 procent is een deel van de scholingsactiviteiten verplicht en het andere deel facultatief. De Wet kinderopvang verplicht gastouders om over een geregistreerd certificaat eerste hulp aan kinderen bij ongevallen te beschikken. Veel gastouderbureaus hebben daarom alleen de EHBO-training verplicht gesteld. Zeer weinig gastouderbureaus (4 procent) verplichten hun gastouders deel te nemen aan alle trainingen en scholingen. Gastouderbureaus geven aan dat er geen wettelijke grondslag is om gastouders te verplichten. Gastouders zijn niet in dienst van het gastouderbureau, maar werken als zelfstandige. Gastouderbureaus stimuleren gastouders wel om aanwezig te zijn bij de aangeboden scholingsactiviteiten en het belang wordt benadrukt, maar uiteindelijk beslist de gastouder zelf.

"Aangezien er geen wettelijke verplichting is voor hen krijg ik sommigen niet naar mijn avonden. Dat is jammer." (gastouderbureau)

"De meeste scholing is vrijwillig. De cursus EHBO is elk jaar verplicht." (gastouderbureau)

"Gastouders worden dringend verzocht aanwezig te zijn bij de aangeboden scholingsactiviteiten." (gastouderbureau)

"Het is verplicht, maar er hangen geen sancties aan. Want uiteindelijk blijft het toch de keus van de gastouder." (gastouderbureau)

"Het is bij ons nu niet verplicht. Maar vanaf 2020 gaan wij dit verplichten. Gastouders dienen dan minimaal twee scholingen per jaar te volgen." (gastouderbureau)

"Vanuit de wet hebben we helaas geen tools om scholing of cursussen verplicht te stellen. Terwijl dit gastouders juist kan helpen om nieuwe inzichten te krijgen. Ontwikkeling is altijd goed, vinden wij als gastouderbureau." (gastouderbureau)

Gastouderbureaus proberen op verschillende manieren hun gastouders te stimuleren om gebruik te maken van het scholingsaanbod. Bijna alle gastouderbureaus informeren hun gastouders door middel van een e-mail of brief. Ook in gesprekken met gastouders wijzen veel gastouderbureaus (81 procent) op het scholingsaanbod. Dit gebeurt telefonisch, tijdens een huisbezoek of bij de jaarlijkse evaluatie. Twee derde (66 procent) van de gastouderbureaus plaatst (ook) informatie over het scholingsaanbod op de website of benoemt het in een nieuwsbrief.

De manier waarop het scholingsaanbod wordt gefinancierd verschilt per bureau. Ongeveer 48 procent van de gastouderbureaus financiert het totale scholingsaanbod zelf. Gastouders hoeven bij deze gastouderbureaus dus niet te betalen voor trainingen, workshops, cursussen en dergelijke. Zo'n 38 procent van de gastouderbureaus geeft aan het grootste deel van de kostenpost te financieren. De overige gastouderbureaus hebben een constructie waarbij de gastouders een relatief groot deel van de kosten van het scholingsaanbod op zich nemen. Ook komt het voor dat gastouderbureaus alleen de kosten voor scholing voor hun rekening nemen als de gastouder niet door andere gastouderbureaus wordt bemiddeld.

"Alle thema-avonden en EHBO-cursus zijn gratis. Voor het online leeraanbod wordt een bijdrage gevraagd." (gastouderbureau)

"Alleen gastouders die exclusief voor ons werken krijgen de trainingen gratis." (gastouderbureau)

"Workshops en trainingen worden gratis aangeboden, zodat er geen financiële drempel is." (gastouderbureau)

"(De kosten zijn) per workshop verschillend. De ene keer betaalt het gastouderbureau het volledig, de andere keer wordt een eigen bijdrage gevraagd." (gastouderbureau)

7.3 Controlerende taak van het gastouderbureau

Gastouderbureaus toetsen jaarlijks of gastouders en de locatie waar zij opvang aanbieden aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Ongeveer de helft van de bevraagde gastouderbureaus (49 procent) zegt dat alle aangesloten gastouders in

2018 aan de gestelde kwaliteitseisen voldeden. Een even groot deel van de gastouderbureaus (48 procent) heeft bij een klein deel van de gastouders een of meer tekortkomingen geconstateerd. Op de vraag welke tekortkomingen werden geconstateerd, geven gastouderbureaus aan dat het vaak gaat om tekortkomingen gerelateerd aan:

- Accommodatie (vooral rookmelders)
- Risico-inventarisatie
- Pedagogische praktijk

Verder zijn gastouderbureaus verantwoordelijk voor het opstellen van het pedagogisch beleidsplan. Gastouders horen te werken volgens de richtlijnen van het pedagogisch beleidsplan van hun gastouderbureau. Om ervoor te zorgen dat gastouders bekend zijn met het pedagogisch beleidsplan bespreken bijna alle gastouderbureaus (91 procent) het beleidsplan met nieuwe gastouders. Daarna toetsen bijna alle gastouderbureaus jaarlijks of gastouders nog voldoende bekend zijn met het pedagogisch beleid. Het pedagogisch handelen komt regelmatig aan de orde tijdens gesprekken met gastouders of gedurende huisbezoeken. Aanzienlijk minder gastouderbureaus (39 procent) vragen gastouders om een eigen werkplan te schrijven in aanvulling op het pedagogisch beleid van het gastouderbureau. Er zijn ook gastouderbureaus die aangeven aan dat ze gastouders hierin wel stimuleren, maar dat een eigen werkplan geen verplichting is.

Als gastouderbureaus tekortkomingen vaststellen bij hun gastouders, dan is het mogelijk dat hier consequenties aan worden verbonden. Ruim 40 procent van de gastouderbureaus legt sancties op bij gastouders die niet voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Van deze gastouderbureaus heeft 61 procent weleens een waarschuwing gegeven en 67 procent heeft weleens een gastouder uitgeschreven. Een andere maatregel die gastouderbureaus nemen is afspraken maken over hersteltermijnen. Als er na deze verbeterafspraken geen sprake is van herstel of verbetering, dan wordt de samenwerking met de gastouder beëindigd. Bij zware overtredingen worden door gastouderbureaus ook wel eens meldingen gemaakt bij de GGD over de gastouder. In de vragenlijst voor gastouders hebben we ook gevraagd naar eventuele sancties van het gastouderbureau. Ruim een derde (38 procent) van de gastouders zegt dat er sancties worden opgelegd als zij niet voldoen aan de kwaliteitseisen. Bijna de helft van gastouders (48 procent) heeft hier geen mening over. In de toelichting lezen we terug dat gastouders die hun zaken op orde hebben vaak niet weten of het gastouderbureau sancties oplegt als er tekortkomingen worden vastgesteld.

"We houden nauw contact en gaan onverwachts langs. Uiteindelijk nemen we afscheid als er niets verandert." (gastouderbureau)

"We gaan in gesprek en maken duidelijke (schriftelijke) afspraken. We passen hoor en wederhoor toe. Indien een gastouder dan nog niet meewerkt, verbreken wij de samenwerking." (gastouderbureau)

"Zij worden uitgeschreven. We zouden graag zien dat deze gastouders geregistreerd worden en zich niet direct weer bij een ander bureau in kunnen schrijven. Op de huidige wijze vindt er geen kwaliteitsverbetering plaats, omdat gastouders makkelijk overstappen." (gastouderbureau)

"Dan wordt de GGD op de hoogte gebracht en wij stoppen met onze samenwerking." (gastouderbureau)

Tot slot hebben we een aantal stellingen voorgelegd aan gastouderbureaus over het eigen functioneren als het gaat om de controlerende taak (zie tabel 7.3a). Bijna alle gastouderbureaus vinden dat zij goed in staat zijn om kwaliteitseisen te controleren bij gastouders. Ook vinden gastouderbureaus dat zij goed in staat zijn om gastouders te ondersteunen bij het herstel van tekortkomingen en het controleren of tekortkomingen zijn hersteld.

Tabel 7.3a. Oordeel van gastouderbureaus over de eigen controlerende taak (N=333).

Stellingen	(Zeer) eens	Niet eens, niet oneens	(Zeer) oneens	Geen mening
Mijn gastouderbureau is goed in staat om de naleving van kwaliteitseisen te controleren bij gastouders.	96%	4%	0%	0%
Mijn gastouderbureau ondersteunt gastouders om herstel van tekortkomingen te bewerkstelligen.	97%	2%	0%	1%
Mijn gastouderbureau heeft voldoende mogelijkheden om sancties op te leggen bij gastouders die niet voldoen aan de kwaliteitseisen.	61%	21%	11%	7%
Mijn gastouderbureau controleert altijd in hoeverre tekortkomingen bij gastouders zijn hersteld.	96%	2%	0%	2%

Over het opleggen van sancties bij gastouders zijn gastouderbureaus minder unaniem. Ongeveer een op de negen van de bevraagde gastouderbureaus vindt dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om sancties op te leggen bij gastouders die de wettelijke kwaliteitseisen overtreden. Gastouderbureaus geven aan dat gastouders makkelijk een overstap kunnen maken naar een ander gastouderbureau en dat sancties opleggen om deze reden minder zinvol is. Enkele gastouderbureaus ervaren het opleggen van sancties als lastig. Ook wordt vanuit bedrijfsmatige overwegingen niet altijd even streng opgetreden. Door het beëindigen van de samenwerking raakt het gastouderbureau een klant kwijt en loopt daardoor inkomsten mis.

"Het is lastig om sancties op te leggen omdat er een tekort aan gastouders is. We hebben iedereen hard nodig." (gastouderbureau)

"Een groot probleem in onze branche is dat gastouders van het ene bureau naar het andere bureau kunnen over springen als een bureau sancties oplegt. Wij zijn gastouders die zich niet houden aan de regels liever kwijt dan rijk. Echter het blijft altijd een onzuivere morele of financiële afweging: kwaliteit of geld." (gastouderbureau)

"Het is lastig om sancties op te leggen. Een gastouder kan zomaar overstappen naar een ander bureau en weer vrolijk verdergaan." (gastouderbureau)

"Gastouders hebben zoveel keuze uit gastouderbureaus dat ze bij sancties of strenge eisen liever met een ander bureau werken. Dit maakt dat (sommige) gastouders bewust de regels overtreden omdat niemand het toch kan controleren. Deze gastouders schrijven wij bij ons uit." (gastouderbureau)

8 Oordelen, risico's en aanbevelingen (toezicht) gastouderopvang

In dit hoofdstuk bespreken we hoe gemeenten, GGD'en en gastouderbureaus kijken naar de kwaliteit en de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang. De belangrijkste risico's die de verschillende partijen zien in het toezicht op de gastouderopvang komen daarna aan bod. Tot slot geven we een beeld van de ideeën die gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders hebben om het toezicht op de gastouderopvang te verbeteren.

8.1 Samenvatting

- Gastouderbureaus zijn positief over de kwaliteit van de opvang door gastouders, ondanks de verschillen die ze zien bij gastouders. GGD'en zijn kritischer. Zij ervaren vaak dat ze onvoldoende zicht hebben op de kwaliteit van de opvang en zien daarnaast ook regelmatig (onwenselijke) kwaliteitsverschillen en risico's. Gemeenten uiten zich in sommige gevallen positief, in andere gevallen kritischer en zitten met hun oordeel tussen GGD'en en gastouderbureaus in.
- Bij het eindoordeel in de vorm van een rapportcijfer zien we grote verschillen tussen gemeenten en GGD'en. GGD'en beoordelen de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang met een onvoldoende. Gemeenten zijn iets milder en geven een magere voldoende. Over de toezichtsystematiek van kindercentra oordelen gemeenten en GGD'en veel positiever.
- De risico's die gemeenten en GGD'en zien zijn uiteenlopend. De belangrijkste risico's gaan over de beperkte omvang van de steekproef, de beperkte wettelijke kwaliteitseisen en de rol van het gastouderbureau. Sommige gastouderbureaus bieden volgens gemeenten en GGD'en te weinig kwaliteit in de ondersteuning en begeleiding van gastouders.
- Gastouderbureaus benoemen onder meer de verhoogde regeldruk als risico voor de kwaliteit van de opvang. Dit leidt tot meer administratie en leidt af van de belangrijke zaken. Ook zou het toezicht van de GGD volgens gastouderbureaus minder regio- en persoonsafhankelijk moeten zijn. Daarnaast benoemen zij dat gastouderbureaus zeer verschillen in de mate en manier van ondersteuning en begeleiding van gastouders. Verder vinden gastouderbureaus dat het solitaire karakter van de gastouderopvang op zich een risico vormt. Gastouders werken alleen: dat betekent dat er geen collegiaal toezicht is zoals in de reguliere kinderopvang.
- Gastouders benoemen veelal dezelfde risico's als gastouderbureaus. De frequentie en de inhoud van het GGD-toezicht laat te wensen over. Dat geldt ook voor het toezicht vanuit sommige gastouderbureaus. De manier en mate van begeleiding en ondersteuning is per bureau verschillend. Gastouders benoemen ook de financiële relatie tussen gastouder en gastouderbureau als risico. Het verhogen van wettelijke kwaliteitseisen wordt soms als onredelijk gezien. Dit zou niet in verhouding staan tot de financiële vergoedingen en de beperkte sociale zekerheid die gastouders krijgen.

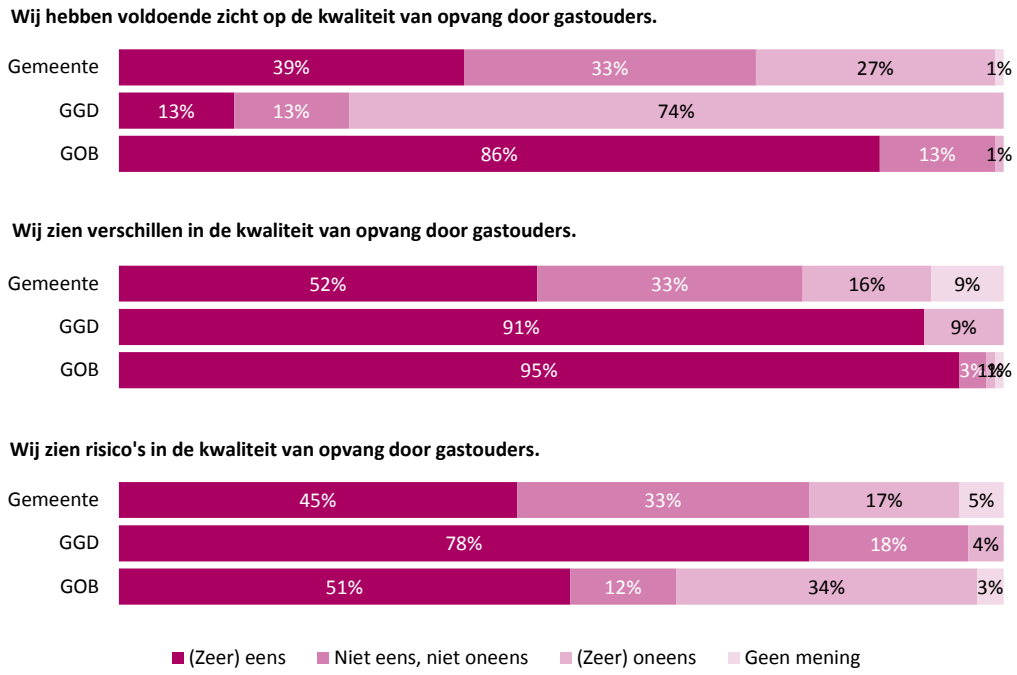
- Alle partijen doen de aanbeveling tot het verhogen van de toezichtfrequentie bij gastouders. Gemeenten en GGD'en benoemen daarnaast het verhogen van de kwaliteitseisen.

8.2 Oordeel (toezicht) gastouderopvang

8.2.1 Kwaliteit opvang door gastouders

We hebben gemeenten, GGD'en en gastouderbureaus gevraagd in hoeverre zij zicht hebben op de kwaliteit van de opvang door gastouders en hoe zij deze kwaliteit ervaren. De meningen hierover zijn verdeeld. Vooral GGD'en zijn kritisch. Bijna driekwart van de bevraagde GGD'en zegt dat zij onvoldoende zicht hebben op de kwaliteit van de opvang door gastouders (zie figuur 8.2.1a). Bij gemeenten zijn de meningen hierover verdeelder. Bijna een op de drie gemeenten ervaart dat zij onvoldoende zicht hebben. Dit zijn vooral gemeenten die gemiddeld gezien een lagere steekproefomvang hebben. Daarnaast geven GGD'en aan dat ze vaak verschillen en risico's zien in de kwaliteit van de opvang door gastouders. Gemeenten zien deze verschillen en risico's ook, maar minder vaak dan GGD'en. De risico's worden verderop in dit hoofdstuk besproken.

Figuur 8.2.1a. Oordeel van gemeenten (N=319), GGD'en (N=23) en gastouderbureaus (N=333) over de kwaliteit van opvang door gastouders.



In tegenstelling tot gemeenten en GGD'en vinden bijna alle gastouderbureaus dat zij voldoende zicht hebben op de kwaliteit van de opvang door gastouders. Bijna alle gastouderbureaus erkennen dat er kwaliteitsverschillen zijn tussen gastouders. Ondervraagde gastouderbureaus benadrukken dat deze verschillen niet per se nadelig hoeven te zijn. Iedere gastouder heeft andere kwaliteiten en dit sluit aan bij de wensen van vraagouders, die ook uiteenlopend kunnen zijn. Ruim een derde van de gastouderbureaus ziet geen risico's in de kwaliteit van de opvang door aangesloten gastouders. Bevraagde gastouderbureaus lichten toe dat bemiddeling pas plaatsvindt op het moment dat er voldoende vertrouwen is. In het geval van

onaanvaardbare risico's, een onderbuikgevoel of als er gewoonweg onvoldoende kwaliteit wordt ervaren bij een gastouder, wordt de samenwerking niet eens gestart.

Tot slot hebben we gemeenten, GGD'en en gastouderbureaus gevraagd om een eindoordeel te geven over de kwaliteit van de opvang door gastouders in de vorm van een rapportcijfer. Daarop geeft 13 procent van de bevraagde GGD'en de kwaliteit van opvang een onvoldoende, tegenover 6 procent van de gemeenten en 0 procent van de gastouderbureaus. Gastouderbureaus geven de kwaliteit van de opvang door gastouders gemiddeld een 8,2 (zie tabel 8.2.1a). Gemeenten beoordelen de kwaliteit van de opvang door gastouders met een ruime voldoende. GGD'en ook, maar scoren gemiddeld wel een stuk lager.

Tabel 8.2.1a. Gemiddeld rapportcijfer kwaliteit opvang door gastouders.

	Gemeente	GGD	GOB
Gemiddeld cijfer	7,2	6,2	8,2
Spreiding	1,0 – 8,5	3,5 – 7,0	6,5 - 10

Verder valt de grote spreiding in de rapportcijfers binnen gemeenten en GGD'en op. Dit is ook terug te zien in de toelichtingen. Naast de kritische noten zijn er ook GGD'en en gemeenten die erg te spreken zijn over de kwaliteit van opvang door gastouders.

"Zwakke vorm van kinderopvang, laaggeschoold personeel dat alleen staat en een gemakkelijke doelgroep is voor zorgelijke kwesties." (gemeente)

"Te weinig toezicht (vierogenprincipe), opleidingsniveau te laag waardoor kennis/kwaliteit achterblijft ten opzichte van beroepskrachten dagopvang, te weinig kennisbevordering. Familieopvang (opa/oma) is meestal uit financieel oogpunt en er vindt geen opvang van andere kinderen plaats. Door verschil in legeskosten per gemeente ook verschil in kwaliteit." (GGD)

"De kwaliteit van onze gastouders is goed. Door het aanbieden van workshops, intervisie en begeleiding willen wij de kwaliteit nog verder verbeteren." (gastouderbureau)

"Gastouders zijn in de loop der jaren gegroeid in hun rol: het is een volwaardig beroep en geen oppas meer." (gastouderbureau)

"We hebben als gemeente amper handhavingstrajecten. Dit zegt iets over de kwaliteit van gastouders en gastouderbureaus." (gemeente)

"Er zijn ook veel gastouders die hun kwaliteit goed op orde hebben en zeker niet onderdoen voor de kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang." (gemeente)

"We hebben het idee dat de kwaliteit van de gastouders in de afgelopen jaren is toegenomen." (GGD)

"Het is zeer wisselend, van zeer goed naar net voldoende en soms daaronder." (GGD)

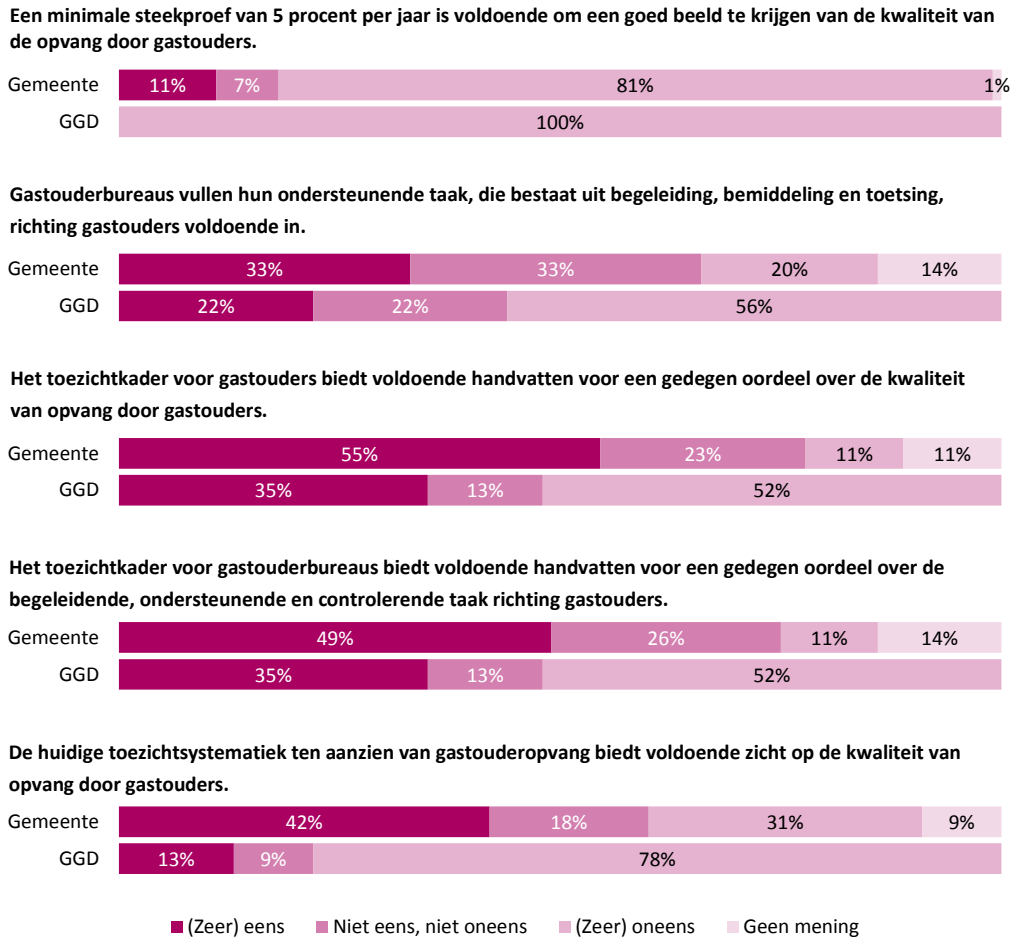
In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), meet de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) jaarlijks de kwaliteit van de

kinderopvang van 2017 tot en met 2020. Uit de eerste resultaten blijkt dat de emotionele proceskwaliteit over het algemeen goed is en de educatieve proceskwaliteit laag tot matig voldoende. Maar de spreiding in de kwaliteit tussen gastouderlocaties is groot. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat de onderzoekers aangeven dat de bevindingen niet gegeneraliseerd kunnen worden naar de hele sector gastouderopvang vanwege de moeizame werving en hoge non-respons.

8.2.2 Oordeel toezichtsystematiek gastouderopvang

We hebben gemeenten en GGD'en gevraagd wat zij vinden van de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang. Dit hebben we gedaan aan de hand van een aantal stellingen (zie figuur 8.2.2a). Over het algemeen zijn gemeenten en GGD'en kritisch over de inrichting ervan. Gemeenten en GGD'en zijn het minst te spreken over de steekproefomvang. Slechts 11 procent van de gemeenten vindt de huidige bestuurlijke afspraak van minimaal 5 procent voldoende om een goed beeld te krijgen over de kwaliteit van de opvang door gastouders. Alle GGD'en zijn van mening dat deze ondergrens van 5 procent te laag is. Ook op de andere stellingen oordelen GGD'en kritischer dan gemeenten. De manier waarop de huidige toezichtsystematiek is ingericht, is voor slechts 13 procent van de GGD'en voldoende om de kwaliteit van de gastouderopvang te kunnen waarborgen.

Figuur 8.2.2a. Oordeel van gemeenten (N=319) en GGD'en (N=23) over de huidige toezichtsystematiek gastouderopvang.



We hebben gemeenten en GGD'en gevraagd om de huidige toezichtsystematiek van de gastouderopvang te beoordelen in de vorm van een rapportcijfer. Ruim 80 procent van de gemeenten geeft de huidige toezichtsystematiek een voldoende. Gemiddeld beoordelen gemeenten het stelsel met een 6,3 (zie tabel 8.2.2a), maar de verschillen zijn groot. GGD'en geven het huidige toezicht op de gastouderopvang een onvoldoende, gemiddeld een 5,4. Iets meer dan de helft van de GGD'en (52 procent) vindt het huidige toezichtstelsel van de gastouderopvang ontoereikend en geeft het een onvoldoende.

Tabel 8.2.2a. Gemiddeld rapportcijfer toezicht gastouderopvang.

	Gemeente	GGD
Gemiddeld cijfer	6,3	5,4
Spreiding	1,0 – 8,5	3,5 – 7,0

Om de gegeven rapportcijfers over de toezichtsystematiek van de gastouderopvang in perspectief te kunnen plaatsen, hebben we aan gemeenten en GGD'en gevraagd om ook een rapportcijfer te geven voor de toezichtsystematiek van de kindercentra. Minder dan 1 procent van de gemeenten geeft de toezichtsystematiek bij kindercentra een onvoldoende. Gemeenten zijn overwegend positief, en beoordelen het toezicht op kindercentra met gemiddeld een 7,6. Dat is ruim een punt hoger dan het cijfer dat zij geven voor het toezicht op de gastouderopvang. Ook GGD'en zijn positiever over de toezichtsystematiek bij kindercentra. Zij geven het een ruime voldoende, gemiddeld een 7,1.

8.3 Risico's in het toezicht op de gastouderopvang

We hebben gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders gevraagd naar de risico's die zij zien bij het toezicht op de gastouderopvang. De risico's die worden benoemd gaan over de manier waarop de toezichtsystematiek in elkaar zit, maar zijn ook gerelateerd aan hoe GGD'en en gastouderbureaus hun taken en rollen vervullen of hoe gastouders te werk gaan. Veel van de genoemde risico's zijn al aan bod gekomen in voorgaande hoofdstukken. In deze paragraaf hebben we alle informatie verzameld en gebundeld in een korte samenvatting.

8.3.1 Risico's benoemd door gemeenten

<u>Toezicht GGD</u>
Gemeenten vinden dat er te weinig toezicht is op gastouders. Het is mogelijk dat gastouders jarenlang geen inspectie krijgen. Hierdoor is er te weinig zicht op de actuele kwaliteit van de opvang door gastouders.

<u>Begeleiding en ondersteuning gastouderbureaus</u>
Gemeenten noemen ook de rol van het gastouderbureau. Voor een groot deel moet de kwaliteit van de opvang door gastouders gewaarborgd worden door gastouderbureaus. Gemeenten vragen zich af of gastouderbureaus wel voldoende begeleiding en ondersteuning bieden aan gastouders.

<u>Kwaliteitseisen gastouderopvang</u>
Gemeenten geven aan dat de kwaliteitseisen voor gastouders te beperkt zijn. Eisen die gelden voor een kinderdagverblijf zoals het vierogenprincipe en diploma's, gelden niet of in mindere mate voor gastouders.

"Deze doelgroep is slecht te screenen, opvang vindt plaats zonder vierogenprincipe, wordt begeleid door vaak ongeschoold personeel van het gastouderbureau, is vaak slecht geïnformeerd over kwaliteitseisen en heeft slechts beperkt pedagogisch inzicht. Het is meer een oppasservice dan een professionele opvangvoorziening." (gemeente)

"Door te weinig toezicht is er geen zicht op naleving kwaliteitsregels." (gemeente)

"Bij gastouders zijn de veiligheidsrisico's groot, vooral bij gastouders die thuis opvangen. Huisgenoten en andere bezoekers houden zich vaak niet aan de gestelde eisen." (gemeente)

"De kwaliteitseisen worden minder vaak getoetst en zijn op verschillende onderdelen ook minder zwaar. Hierdoor bestaat het risico dat onder andere de educatieve kwaliteit van de opvang minder is dan gewenst." (gemeente)

"Door een te kleine steekproef zijn er teveel gastouders die lange tijd niet worden geïnspecteerd." (gemeente)

8.3.2 Risico's benoemd door GGD'en

<u>Toezicht GGD</u>
Een van de risico's in het toezicht op de gastouderopvang is dat er te weinig controle is bij gastouders. De kans is groot dat het heel lang duurt voordat een gastouder in de praktijk wordt gezien. Veel gastouders blijven langdurig of zelfs helemaal buiten beeld. Hierdoor bestaat het risico dat tekortkomingen onopgemerkt blijven. Met name op het gebied van pedagogiek en veiligheid uiten GGD'en zorgen. Vaker toezicht houden bevordert dat er aan de eisen wordt voldaan en dat er structureel aandacht is voor (verbetering van de) kwaliteit. Dit is vooral belangrijk omdat gastouders geen collega's hebben. Er is geen sociale controle of - zoals bij kinderdagverblijven - een vierogenprincipe.

<u>Begeleiding en ondersteuning gastouderbureaus</u>
GGD'en zien ook risico's bij gastouderbureaus. Sommige gastouderbureaus bieden te weinig kwaliteit in de begeleiding en ondersteuning. Ook de beperkte deskundigheid van houders en bemiddelingsmedewerkers wordt als risico genoemd. Vanuit de Wet kinderopvang geldt voor deze groep bijvoorbeeld geen opleidingseis, terwijl pedagogische kennis ook voor houders en bemiddelingsmedewerkers belangrijk is.

<u>Kwaliteitseisen gastouderopvang</u>
Tot slot vinden GGD'en dat de huidige kwaliteitseisen te beperkt zijn. Dit geldt voor zowel de opleidingseisen van de gastouder als de eisen aan de locatie van de opvang. Door het lage opleidingsniveau van gastouders blijft kennis en kwaliteit achter vergeleken bij medewerkers bij kindercentra. Er zijn zelfs GGD'en die aangeven dat de kwaliteitseisen gelijk getrokken moeten worden met die van kindercentra.

"Gastouders hebben geen collega's, dus er is geen toezicht op wat zij dagelijks doen. Gastouders worden weinig bezocht door de GGD en meestal ook door de gastouderbureaus. Doordat gastouders niet consequent toezicht hebben terwijl zij

juist alleen werken kunnen er risico's ontstaan op meerdere gebieden, zoals pedagogiek en veiligheid." (GGD)

"Kwetsbare vorm van opvang, wordt erg bepaald door de kwaliteit van de gastouder." (GGD)

"De kwaliteitscriteria voor gastouders zijn zeer minimaal. Bovendien is er bij gastouderopvang meestal slechts een persoon aanwezig, er is geen sociale controle en geen vierogenprincipe. Indien gastouderopvang binnen de familie wordt geregeld kan dit voor kinderen uit gezinnen van lagere sociaaleconomische status betekenen dat hierdoor een kans op ontwikkeling ontnomen wordt (ten opzichte van wanneer ze bij een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvangvoorziening opgevangen worden)." (GGD)

8.3.3 Risico's benoemd door gastouderbureaus

<u>Toezicht GGD</u>
Het toezicht vanuit de GGD is volgens bevraagde gastouderbureaus een risico. Gastouderbureaus vinden dat er te weinig controle is bij gastouders, waardoor een inspectiebezoek slechts een momentopname is en geen betrouwbaar beeld vormt van de werkelijke kwaliteit van opvang. Meer toetsingsmomenten zouden leiden tot een meer accurate beeldvorming. Daarnaast ervaren gastouderbureaus dat er veel verschillen zijn tussen GGD-toezichthouders en tussen GGD-regio's. Dit merken gastouderbureaus als zij zelf een GGD-toezichthouder op bezoek krijgen, maar horen zijn ook van aangesloten gastouders. Gastouderbureaus benoemen dat iedere GGD-toezichthouder anders kijkt naar de kwaliteitseisen. Wat de ene GGD-toezichthouder goedkeurt, keurt de andere direct af. Dit maakt het toezicht subjectief en dat is volgens gastouderbureaus onwenselijk. Ook geven bevraagde gastouderbureaus aan dat een inspectiebezoek van de GGD teveel bestaat uit een papieren controle. De GGD toetst op administratie, documenten en handtekeningen, maar kijkt nauwelijks naar de praktijk. Bij gastouders leidt dit tot te weinig aandacht voor de pedagogische praktijk, bij gastouderbureaus zou de begeleiding van gastouders te oppervlakkig gecontroleerd worden.

<u>Begeleiding en ondersteuning gastouderbureaus</u>
Gastouderbureaus vinden ook dat er onwenselijke verschillen zijn tussen de manier waarop gastouderbureaus te werk gaan. Vooral over de zogenaamde administratieve bureaus wordt negatief gesproken. Dit zijn gastouderbureaus die niks tot weinig doen op het gebied van begeleiding en ondersteuning van gastouders, maar de administratie wel op orde hebben. Dit zijn doorgaans gastouderbureaus die lage bemiddelingskosten hanteren en op deze manier aantrekkelijk zijn voor vraagouders (en gastouders). Volgens de bevraagde gastouderbureaus is het haast onmogelijk om aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen met zulke lage tarieven. Dit type gastouderbureau opereert vaak alleen online (internetbureaus), maar ook kleine gastouderbureaus of landelijk opererende gastouderbureaus wordt dit weleens verweten. Volgens gastouderbureaus kunnen GGD'en hier maar moeilijk doorheen prikken. Dat komt deels omdat het toezicht op gastouderbureaus voornamelijk een administratieve controle is.

Gastouderbureaus noemen ook hun eigen positie en de beperkte mogelijkheden om sancties op te leggen als risico. Ondervraagde gastouderbureaus vinden het soms lastig om gastouders die (herhaaldelijk) overtredingen begaan hierop aan te

spreken. Gastouders kunnen namelijk makkelijk overstappen naar een ander bureau en daar dezelfde werkwijze voortzetten. Het gastouderbureau raakt dan een klant kwijt en loopt inkomsten mis. Deze financiële afhankelijkheid maakt streng optreden soms lastig.

Regeldruk

Ondervraagde gastouders noemen ook het toenemen van de regeldruk een risico. Er wordt veel gecontroleerd op regels en schriftelijke zaken. Daardoor zijn gastouderbureaus en gastouders veel tijd kwijt aan de administratie. Volgens gastouderbureaus leidt dit er zelfs toe dat steeds minder mensen als gastouder willen werken of dat goed functionerende gastouders ermee stoppen. De verhoogde regeldruk zorgt ervoor dat gastouders meer met papier en regelgeving bezig zijn dan met de opvang van kinderen. Bij gastouderbureaus gaat dit ten koste van de begeleiding en ondersteuning van gastouders. Ook zorgt de hoeveelheid aan regels ervoor dat GGD'en vooral administratie en protocollen controleren tijdens een inspectiebezoek. Er wordt onvoldoende tijd gespendeerd aan de praktijk. Hierdoor bestaat de kans dat risicovolle praktijksituaties bij zowel gastouderbureaus als gastouders over het hoofd worden gezien.

Karakter gastouderopvang

Het solitaire karakter van gastouderopvang heeft niet direct te maken met het toezicht, maar gastouderbureaus benoemen het wel als risico. Gastouders werken zelfstandig en hebben geen directe collega's. In tegenstelling tot bij kinderdagverblijven geldt er geen vierogenprincipe voor gastouders. Gastouders opereren alleen in hun werk en dat maakt het een kwetsbare groep. Verder kunnen gastouders relatief makkelijk het maximaal aantal (opvang)kinderen overschrijden. Dit speelt vooral wanneer gastouders via meerdere gastouderbureaus kinderen opvangen. Hierdoor kunnen gastouderbureaus het overzicht verliezen en is niet duidelijk of en wanneer een gastouder de norm van maximaal zes kinderen overschrijdt. Gastouderbureaus kunnen om deze reden een exclusiviteitsovereenkomst hanteren. Aangesloten gastouders mogen zich hierdoor niet inschrijven bij en bemiddeld worden door andere gastouderbureaus. Als laatste benoemen ondervraagde gastouderbureaus dat er verschillen zijn in achtergrond en opleidingsniveau tussen gastouders. Waar de ene gastouder hooggeschoold is of regelmatig cursussen volgt, voldoet de ander enkel aan de minimale eisen. Hierdoor blijven sommigen gastouders achter in kennis vergeleken met gastouders die wel regelmatig trainingen volgen. Dit werkt door in de manier waarop de gastouder opvang aanbiedt, bijvoorbeeld als het gaat om pedagogische inzichten.

"Er zijn gastouders die geen bijscholing doen of op een andere manier zorgen dat ze up-to-date blijven. Dat kan ervoor zorgen dat hun kennis niet meer voldoende is. Dit wordt tijdens evaluatiegesprekken steeds getoetst." (gastouderbureau)

"Sommige gastouders zijn pedagogisch minder sterk dan andere. We proberen deze gastouders extra te begeleiden." (gastouderbureau)

"Het aantal aanwezige kinderen is moeilijk te controleren (wanneer gastouder bij meerdere bureaus is aangesloten)." (gastouderbureau)

8.3.4 Risico's benoemd door gastouders

Toezicht GGD

Gastouders benoemen het toezicht van de GGD'en als risico. Zij vinden ten eerste dat er te weinig toezicht is door de GGD'en. Een ander risico waar gastouders vaak op wijzen is dat de inspectie vaak aangekondigd wordt. Hierdoor is het voor slecht functionerende gastouders mogelijk om te zorgen dat de zaken op orde zijn en het huis schoon is. Verder zijn gastouders ook kritisch over de inhoud van de inspecties. Een woord dat gastouders vaak gebruiken om de inspecties te omschrijven is 'momentopname'. Gastouders vinden dat het inspectiebezoek kort is en dat de GGD'en ver van de gastouderopvang af staan. Gastouders menen dat GGD'en niet zoveel hebben met gastouderopvang en hen beoordelen alsof ze een kinderdagverblijf zijn. Hierdoor hebben ze vaak het gevoel dat GGD'en geen goed oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de opvang. Bovendien vinden gastouders dat GGD'en teveel gericht zijn op administratieve zaken en het afwerken van een lijstje. Gastouders ervaren het als een gemis dat GGD'en vooral naar veiligheid kijken en niet naar pedagogische kwaliteit.

Begeleiding en ondersteuning door gastouderbureaus

Volgens veel gastouders leiden goede gastouderbureaus tot goede gastouderopvang. Zij geven aan dat het contact met het gastouderbureau belangrijk is voor de veiligheid en de kwaliteit van de opvang. Ze benoemen als risico dat het kan voorkomen dat een gastouderbureau bij de gastouder langskomt terwijl de kinderen niet aanwezig zijn. Hierdoor is geen inzicht in hoe het er daadwerkelijk aan toegaat. Bovendien wijzen gastouders op 'slechte gastouderbureaus' die slechts een keer per jaar langskomen (soms wanneer de kinderen er niet zijn) en het contact met gastouders vooral per telefoon doen. In het algemeen zijn bezoeken van het gastouderbureau vaak aangekondigd en ook dat wordt door sommige gastouders als een risico gezien. Er zijn gastouders die daarom pleiten voor (strengere) richtlijnen waar gastouderbureaus aan moeten voldoen. Enkele gastouders geven aan een voordeel te zien in het hebben van meerdere gastouderbureaus, want hierdoor krijgen ze meer toezicht. Dat compenseert bovendien voor een slecht functionerend gastouderbureau. Een ander risico dat wordt aangestipt is dat een gastouderbureau niet objectief is en afhankelijk is van de gastouder. Door de commerciële relatie met de gastouder heeft het gastouderbureau een belang dat de gastouder (zoveel mogelijk) kinderen kan opvangen.

Regeldruk

Er is een groep gastouders die waarschuwt voor overregulering en meent dat de hoge regeldruk ervoor zorgt dat steeds meer gastouders stoppen. Zij benadrukken dat gastouderopvang vooral een warm thuis is voor kinderen en niet beoordeeld moet worden als een kinderdagverblijf. Het stellen van steeds hogere kwaliteitseisen doet naar hun mening geen recht aan wat gastouderopvang is: primair gaat het om betrokkenheid en huiselijkheid. Bovendien vindt men deze eisen niet eerlijk vanwege de lage financiële vergoeding en de gebrekkige sociale zekerheid. Ook wijzen zij erop dat er veel meer eisen worden gesteld aan de gastouder dan aan de vraagouders. Daarnaast zijn er gastouders die vrijwel het tegenovergestelde standpunt innemen. Zij maken zich zorgen over de pedagogische kwaliteit bij gastouders en waarschuwen voor het feit dat volgens hen zomaar

iedereen gastouder kan worden. Het verhogen van bepaalde kwaliteitseisen kan dit voorkomen.

Karakter gastouderopvang
Net als gastouderbureaus zien ook de bevraagde gastouders risico's in het karakter van de gastouderopvang. Veel gastouders wijzen op het risico dat zij alleen werken en er geen vierogenprincipe geldt. De basis van de opvang is grotendeels gebouwd op het vertrouwen in de gastouder. Hierdoor bestaat er een groter risico op onveilige situaties voor de kinderen. Daarnaast vinden gastouders dat er teveel afhangt van de kwaliteit van de gastouder, die erg verschillend kan zijn. Bijna iedereen kan gastouder worden, want de opleidingseisen zijn laag. Een kwaadwillende of incapabele gastouder kan veel doen voordat iemand hier zicht op heeft en ingrijpt, zeker als de gastouder het vermogen heeft zich anders voor te doen dan hij of zij is. Niet alle gastouders zijn van mening dat er te weinig toezicht is op de gastouderopvang. Er zijn ook gastouders die juist benoemen dat ze eigenlijk door iedereen onder toezicht gehouden worden. Het gastouderbureau, de GGD, maar ook de vraagouders en de kinderen houden allen in zekere zin toezicht op de veiligheid en de kwaliteit van de opvang. Het probleem hiermee is dat er niet een instantie is die de volledige verantwoordelijkheid of het gehele zicht heeft.

"Teveel regels. Je kunt niet alle ongelukjes ondervangen. Uiteraard moet je risico's verkleinen. Maar teveel regels maakt het werk ondoenlijk en zit spontaniteit in de weg." (gastouder)

"Van de negen jaar dat ik nu gastouder ben is er slechts een keer een GGD-inspectie geweest, dat is veel te weinig." (gastouder)

"Ik vind zelf dat er te weinig gekeken wordt naar de gastouder zelf. In principe kan iedereen gastouder worden. Zoveel cursussen of achtergrondopleiding heb je er niet voor nodig." (gastouder)

"Er wordt te weinig gecontroleerd waardoor misstanden te laat in het zicht komen. Als gastouder werk je alleen waardoor je soms voor lastige situaties komt te staan. Samenwerken met andere gastouders of intervisie zou hier een mooie oplossing voor kunnen zijn." (gastouder)

8.4 Verbeteringen (toezicht) gastouderopvang vanuit het veld

Er leven in het veld veel ideeën om de gastouderopvang te verbeteren Het verhogen van de minimale toezichtfrequentie wordt verreweg het vaakst aangedragen. Gemeenten, GGD'en, maar ook gastouderbureaus en gastouders vinden dat de huidige minimale steekproefomvang de risico's onvoldoende ondervangt. Meer controle door de GGD is gewenst om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de opvang door gastouders gewaarborgd is. Daarnaast zijn er ook andere aanbevelingen die door alle partijen minstens een keer zijn genoemd:

- Aanpassen eisen voor gastouders
  Bevraagden vinden dat er meer (wettelijke) kwaliteitseisen moeten komen. Ook het verhogen, verbreden of het aanpassen van kwaliteitseisen wordt genoemd. (Verplichte) scholing voor gastouders is een van de onderwerpen die veel partijen aanstippen.

- Meer onaangekondigde bezoeken door de GGD
  Inspectiebezoeken moeten onaangekondigd uitgevoerd worden. Een onverwachte controle geeft een reëler beeld van de werkelijke kwaliteit van opvang. Uitsluitend onaangekondigd inspecteren of op z'n minst het verhogen van het aantal onaangekondigde bezoeken zou bijdragen aan het verbeteren van het toezicht op de gastouderopvang.
- Meer scholing voor houders en bemiddelingsmedewerkers van gastouderbureaus
  Het zou goed zijn als houders en bemiddelingsmedewerkers van gastouderbureaus voldoende pedagogische kennis in huis halen. Bijvoorbeeld door scholing of minimum eisen te stellen aan het opleidingsniveau. Wanneer er goede pedagogische kennis bij het gastouderbureaus aanwezig is, hebben gastouders hier indirect ook profijt van.
- Onderzoeksuren uitbreiden van het inspectiebezoek
  Om het toezicht op de gastouderopvang verder te verbeteren zouden GGD-toezichthouders meer tijd nodig hebben om een gedegen inspectie uit te kunnen voeren. Nu is het vaak een kort bezoek en dit geeft niet altijd een reëel beeld. Onderzoeksuren uitbreiden of zelfs een halve dag meedraaien met een gastouder zijn voorbeelden die worden genoemd.
- Informatie ophalen bij vraagouders
  Vraagouders hebben doorgaans een goed beeld van de gastouder en de kwaliteit van de opvang die hij of zij levert omdat zij op regelmatige basis contact met elkaar hebben. Voor GGD-toezichthouders is het waardevol om ervaringen en bevindingen van vraagouders te achterhalen om tot een vollediger beeld te komen van de kwaliteit van de opvang.
- Restrictie op het aantal gastouderbureaus per gastouder
  Bemiddeling door meerdere gastouderbureaus brengt verschillende risico's met zich mee, voor zowel de kwaliteit van de opvang als het uitvoeren van het toezicht. Deze risico's kunnen tot een minimum beperkt worden wanneer gastouders maar bij een of twee gastouderbureaus ingeschreven kunnen staan.

Naast bovenstaande aanbevelingen worden door alle partijen ook veel andere aanbevelingen genoemd. In bijlage III geven we een zo compleet mogelijk overzicht van alle verschillende aanbevelingen. Hieronder geven we een korte samenvatting van de meest genoemde aanbevelingen per partij.

8.4.1 Gemeenten

Gemeenten noemen uiteenlopende aanbevelingen om de gastouderopvang te verbeteren. Het beschikbaar stellen van meer budget voor het toezicht op gastouderopvang is een van de meest genoemde aanbevelingen. Gemeenten geven aan dat voldoende financiële middelen een belangrijke randvoorwaarde is om het toezicht op de gastouderopvang verder te verbeteren. Pas daarna is het mogelijk om bijvoorbeeld de steekproefomvang te vergroten of standaard onderzoeken na registratie uit te voeren bij nieuwe gastouderlocaties.

8.4.2 GGD'en

De GGD'en noemen vaak het uitvoeren van onderzoeken na registratie. Met het huidige stelsel kan het soms lang duren voordat de GGD bij een gastouder op bezoek gaat. De pedagogische praktijk blijft zo langdurig buiten beeld. Door

standaard bij alle gastouderlocaties een onderzoek na registratie uit te voeren worden niet alleen de kwaliteitseisen op papier gecontroleerd, maar kan de GGD ook beoordelen of de aangeboden opvang pedagogisch verantwoord is.

Om de gastouderopvang te verbeteren is het specificeren van extra gelden volgens de GGD'en belangrijk. Nu is de kans groot dat het geld op een andere manier besteed wordt en niet wordt ingezet voor de intensivering van het toezicht en de handhaving op gastouderopvang. Zeker wanneer er binnen gemeenten op andere sociale domeinen financiële tekorten zijn. GGD'en zien dit als een gemiste kans.

8.4.3 Gastouderbureaus

Een van de aanbevelingen die gastouderbureaus veel noemen betreft de manier waarop een inspectiebezoek wordt vormgegeven. Gastouderbureaus geven aan dat de focus van een inspectiebezoek nu vooral ligt op het afvinken van een lijstje met kwaliteitseisen en grotendeels een papieren controle is. Idealiter zou een GGD-toezichthouder veel meer op het totaalbeeld moeten inspecteren in plaats van op iedere losse kwaliteitseis. Dat betekent breder kijken dan alleen de eisen en meer in gesprek of overleg gaan. Een expliciet voorbeeld dat veel gastouderbureaus noemen is het bevragen van gastouders. Een GGD-toezichthouder kan voorafgaand aan een inspectiebezoek bij een gastouderbureau informatie ophalen bij aangesloten gastouders. Zo kan de toezichthouder een vollediger beeld te krijgen van de begeleiding van een gastouderbureau. Het is belangrijk om deze bevindingen dan ook mee te laten wegen in het eindoordeel en ze te benoemen in een inspectierapport.

Verder vinden gastouderbureaus dat GGD'en op een gelijke manier de kwaliteitseisen moeten beoordelen tijdens een inspectiebezoek. Dit kan door meer overleg en samenwerking tussen en binnen GGD'en. Nu ervaren gastouderbureaus het toezicht als regio- en persoonsafhankelijk. Meer uniformiteit in de werkwijze tussen en binnen GGD'en zou volgens gastouderbureaus leiden tot verbetering van het toezicht op de gastouderopvang.

Ook denken gastouderbureaus dat meer en regelmatig contact tussen gastouderbureaus en gastouders bevorderlijk is voor het verbeteren van de gastouderopvang. Geregeld contact en heldere communicatie is volgens hen zeer belangrijk, omdat dit de vertrouwensband met gastouders versterkt. In dit kader noemen zij ook expliciet dat er meer (onverwachte) huisbezoeken uitgevoerd kunnen worden door gastouderbureaus.

De handhaving heeft niet direct te maken heeft met het toezicht op de gastouderopvang, maar dit noemen gastouderbureaus wel veelvuldig. Zij zien graag strengere handhaving bij slecht functionerende gastouderbureaus. Gemeenten zouden gastouderbureaus die herhaaldelijk niet voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen niet langer moeten gedogen. Dus niet eindeloos uitstellen of blijven overleggen.

8.4.4 Gastouders

Gastouders vinden dat de controle vanuit het gastouderbureau en het toezicht vanuit de GGD op veel terreinen overlap vertoont. Er is behoefte aan een duidelijkere verdeling in taken en verantwoordelijkheden. Gastouders vinden dat gastouderbureaus meer zicht hebben dan GGD'en. Zij hebben immers meer contact

en komen vaker over de vloer bij de gastouder. Meer taken en verantwoordelijkheden zouden idealiter gezien bij het gastouderbureau belegd moeten worden en niet bij de GGD.

Er kan volgens gastouders meer controle uitgevoerd worden door gastouderbureaus, zodat er meer zicht is op wat er zich afspeelt bij gastouders en zij makkelijker kunnen bijspringen wanneer problemen zich voordoen. Dit kan bijvoorbeeld door het aantal contactmomenten met gastouders te verhogen of door vaker (onverwachts) op huisbezoek te gaan.

Gastouders noemen regelmatige scholing vaak als aanbeveling om de gastouderopvang te verbeteren. Het volgen van trainingen en cursussen op regelmatige basis is belangrijk om de kennis op peil te houden. Zeker als het gaat om de pedagogische praktijk en de omgang met kinderen. Maar niet alle gastouders zijn bereid om scholing te volgen of zien hier de meerwaarde van in. Dit kan ondervangen worden door scholing (wettelijk) verplicht te stellen.

Bronvermelding

Boogaard, M., Bollen, I., & Dikkers, L (2014). *Gastouderopvang in West-Europese landen.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Van Oploo, M,. van Velzen, A, van der Werf e.a. (2008). *Groei van kinderopvang. Een onderzoek naar oorzaken.* Research voor Beleid: onderdeel van Panteia.

GGD GHOR Nederland (2018). *Factsheet Streng aan de Poort*. https://www.ggdghorkennisnet.nl/?file=43496&m=1539845843&action=file.download

GGD GHOR Nederland (2015). *Factsheet risicoprofiel toezicht kinderopvang.* https://www.ggdghorkennisnet.nl/thema/toezicht-kwaliteit-kinderopvang/publicaties/publicatie/12448-factsheet-risicoprofiel-toezicht-kinderopvang

Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (2018). *Kwaliteit in de gastouderopvang.* https://www.monitorlkk.nl/Gastouder%C2%ADopvang

Bijlage I: Type inspectiebezoeken

Onderzoek voor registratie: dit onderzoek vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van houder. Doel van het onderzoek is vast te stellen of de toekomstige kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau naar verwachting zal voldoen aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang. Bij een positief besluit van het college van burgemeester en wethouders mag de ondernemer de voorziening voor kinderopvang verder opstarten.

Onderzoek na registratie: dit onderzoek wordt binnen drie maanden na de start van exploitatie (de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau) uitgevoerd. Doel is te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij gastouderlocaties wordt dit onderzoek niet uitgevoerd. Daar vindt alleen een onderzoek voor registratie plaats.

Jaarlijks onderzoek: tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt een toezichthouder van de GGD of de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Wettelijk is vastgesteld dat elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal een keer per jaar wordt onderzocht. Uitzondering hierop zijn de gastouderlocaties die steekproefsgewijs worden onderzocht. Toezichthouders van de GGD onderzoeken, in opdracht van de gemeenten, minimaal 5 procent van de ingeschreven gastouderlocaties per gemeente.

Nader onderzoek: een nader onderzoek wordt uitgevoerd als vervolg op een ander onderzoek. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. In een nader onderzoek stelt een toezichthouder van de GGD vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.

Incidenteel onderzoek: dit zijn bijvoorbeeld onderzoeken voor uitbreiding van het maximum aantal kindplaatsen, onderzoeken over specifieke thema’s, extra onderzoeken, of een onderzoek naar aanleiding van signalen over misstanden.

Bijlage II: Wettelijke kwaliteitseisen gastouders

Onderstaande kwaliteitseisen zijn gebaseerd op het modelrapport juli 2018.

Registratie en gastouderopvang in de zin van de Wet

- Een voorziening voor gastouderopvang wordt niet in exploitatie genomen voordat een onderzoek heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de exploitatie redelijkerwijs zal plaatsvinden in overeenstemming met de wettelijke eisen.
- De voorziening voor gastouderopvang voldoet aan de volgende voorwaarden uit de definitie voor gastouderopvang in de zin van de wet. De opvang vindt plaats: - door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau; - in een gezinssituatie door een gastouder welke niet de ouder van de op te vangen kinderen is noch de partner van de vraagouder; - op het woonadres van de gastouder of van één van de vraagouders; - aan ten hoogste zes kinderen. De gastouder: - staat niet op hetzelfde woonadres ingeschreven in de basisregistratie personen als de ouder of diens partner van het kind aan wie opvang wordt geboden; - is 18 jaar of ouder; - heeft geen personeel in dienst.
- De voorziening voor gastouderopvang voldoet aan onderstaande voorwaarden uit de definitie voor gastouderopvang in de zin van de wet. De gastouder: - heeft geen kinderen die onderworpen zijn aan (voorlopige) ondertoezichtstelling; - de gastouder is niet ontheven uit het ouderlijk gezag; - de gastouder is niet ontzet van het gezag.

Pedagogisch klimaat

- De gastouder voert een zodanig pedagogisch beleid en organiseert de gastouderopvang op zodanige wijze, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde gastouderopvang. De gastouder heeft kennis van en handelt overeenkomstig het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau waarbij hij is aangesloten.

Eisen aan de gastouder

- De volgende personen zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag en staan ingeschreven in het personenregister kinderopvang: - de gastouder of voorgenomen gastouder; - andere personen van 18 jaar of ouder die op hetzelfde woonadres als de gastouder, voor zover dit tevens de opvanglocatie is, hun hoofdverblijf hebben of zullen hebben; - de personen van 18 jaar en ouder die structureel tijdens opvanguren aanwezig zijn of zullen zijn op de opvanglocatie.
- De gastouder overlegt op verzoek van de toezichthouder een verklaring omtrent het gedrag met betrekking tot een persoon van 12 jaar of ouder die ten tijde van de opvang aanwezig is op het adres waar de opvang door de gastouder plaatsvindt en waarvan de toezichthouder vermoedt dat deze persoon niet voldoet aan de eisen voor het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. De verklaring omtrent het gedrag wordt door de gastouder binnen een door de toezichthouder gestelde termijn overgelegd en is bij overlegging niet ouder dan twee maanden.
- De gastouder beschikt over een getuigschrift conform de ministeriële regeling of de gastouder beschikt over een EVC-bewijsstuk afgegeven vóór

1 januari 2012 waaruit blijkt dat de gastouder voldoet aan alle competenties van de bij ministeriële regeling aangewezen MBO-2 opleiding(en).
- De gastouder beschikt over een geregistreerd certificaat eerste hulp aan kinderen bij ongevallen conform de ministeriële regeling.
- In de voorziening voor gastouderopvang wordt de Nederlandse taal als voertaal gebruikt. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal worden gebruikt of er wordt mede een andere taal als voertaal gebezigd, omdat de herkomst van de kinderen in specifieke omstandigheden daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door de houder van het gastouderbureau vastgestelde gedragscode.

Accommodatie en inrichting
- De voorziening voor gastouderopvang beschikt over voldoende speel- en slaapruimte voor kinderen, waaronder begrepen een voor kinderen tot de leeftijd van 1,5 jaar op het aantal kinderen afgestemde afzonderlijke slaapruimte. De ruimte is afgestemd op het aantal kinderen. De binnenruimtes waar de kinderen, gedurende de tijd dat zij worden opgevangen, verblijven zijn veilig, toegankelijk en passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen.
- De voorziening voor gastouderopvang beschikt over voldoende buitenspeelmogelijkheden, afgestemd op het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen. De buitenruimtes waar de kinderen, gedurende de tijd dat zij worden opgevangen, verblijven zijn veilig, toegankelijk en passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen.
- De voorziening voor gastouderopvang is voorzien van voldoende en goed functionerende rookmelders conform de eisen uit het vigerende Bouwbesluit.
- De voorziening voor gastouderopvang is te allen tijde rookvrij.
- Bij een gastouder worden maximaal 6 kinderen gelijktijdig opgevangen, waarvan maximaal 5 kinderen tot 4 jaar, waarvan maximaal 4 kinderen tot 2 jaar, waarvan maximaal 2 kinderen tot 1 jaar. Eigen kinderen tot 10 jaar worden meegerekend.
- De gastouder is goed telefonisch bereikbaar.
- De gastouder zorgt voor een adequate vervanging bij calamiteiten. Dit houdt in dat in ieder geval bij de opvang van meer dan drie aanwezige kinderen een achterwachtregeling wordt getroffen waarin een achterwacht beschikbaar is die bij calamiteiten binnen 15 minuten bij het opvangadres aanwezig is. Deze persoon is tijdens opvangtijden altijd telefonisch bereikbaar.

Veiligheid en gezondheid
- De gastouder heeft op het opvangadres een door de bemiddelingsmedewerker en de gastouder ondertekende risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, die jaarlijks is opgesteld en is toegespitst op dat specifieke adres. De risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid is door de gastouder samen met de bemiddelingsmedewerker uitgevoerd.

- De gastouder draagt er zorg voor dat de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak binnen de gestelde termijn zijn respectievelijk worden genomen.
- De gastouder draagt er zorg voor dat de lijst van ongevallen die hebben plaatsgevonden actueel is en voldoet aan de gestelde eisen.
- De gastouder heeft kennis van de door de houder van het gastouderbureau voor gastouders vastgestelde meldcode, waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan en die er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden. De gastouder handelt naar de door de houder van het gastouderbureau vastgestelde meldcode.
- De gastouder heeft kennis van de handelswijze hoe, indien de gastouder op enigerlei wijze bekend is geworden dat de natuurlijke persoon die tevens houder is van het gastouderbureau zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden of mishandeling jegens een kind dat gebruik maakt van de door de houder aangeboden opvang, in contact te treden met de vertrouwensinspecteur kinderopvang en in geval van een redelijk vermoeden aangifte te doen bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

Bijlage III: Aanbevelingen vanuit het veld

Gemeenten, GGD'en, gastouderbureaus en gastouders noemen veel verschillende aanbevelingen om (het toezicht van) de gastouderopvang te verbeteren. Sommige aanbevelingen worden genoemd door een enkele partij, andere aanbevelingen door meerdere of zelfs alle partijen. We zien dat sommige aanbevelingen naadloos op elkaar aansluiten, maar soms ook ver uit elkaar liggen of zelfs elkaar tegenspreken. Onderstaand overzicht is bedoeld om een goede indruk te krijgen van alle aanbevelingen die zijn genoemd.

Alle aanbevelingen zijn gesorteerd op onderwerp. Wanneer een aanbeveling minstens eenmaal is genoemd door een partij, dan wordt dit aangegeven met een "X". Alle aanbevelingen voor het verbeteren van (het toezicht op) de gastouderopvang zijn rechtstreeks uit de vragenlijst gehaald. Dat betekent dat de inspectie op deze aanbevelingen, naast wat is genoemd, verder geen extra duiding of toelichting kan geven.

Nr	Financering	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer budget beschikbaar stellen voor toezicht gastouderopvang.** Hiermee kan het toezicht op de gastouderopvang (nog meer) worden geïntensiveerd.	X	X		X
2	**Budget voor toezicht koppelen aan het aantal geregistreerde gastouderlocaties,** zodat regio's met veel geregistreerde gastouderlocaties ook makkelijker het toezicht kunnen intensiveren.	X			
3	**Oormerken van budget.** Nu is het lastig om de gelden te claimen voor kinderopvang en/of gastouderopvang, zeker als er tekorten zijn op andere domeinen binnen de gemeente.	X	X		
4	**Betere financiële regelingen voor de gastouder.** Er worden hoge eisen gesteld aan gastouders, maar tegelijkertijd is er een lage financiële vergoeding en gebrekkige sociale zekerheid.				X
5	**Betere financiële regelingen voor het gastouderbureau,** zodat het gastouderbureau vaker langs kan komen en er meer budget is voor ondersteuning.			X	X
6	**Kassiersfunctie van gastouderbureaus afschaffen.**	X	X		
7	**Uren doorberekenen wanneer een kind niet komt opdagen.** Maak dit mogelijk voor gastouders, want ook gastouders houden een opvangplek vrij.				X
8	**Een wettelijk bodemprijs hanteren voor bureaukosten.** Hierdoor zullen de zwakke gastouderbureaus met extreem lage prijzen vanzelf verdwijnen.			X	X
9	**Gemeenten leges laten heffen,** zodat het verloop in gastouders minder wordt en mensen een drempel ervaren om niet lichtzinnig gastouder te willen worden.		X		X

Nr	Kwaliteitseisen	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**(Wettelijke) verhoging van de minimale steekproef** voor gastouderlocaties. Dan is er meer zicht op de kwaliteit van opvang door gastouders.	X	X	X	X
2	**Eenduidigheid van de regels.** Eisen zijn soms niet helder genoeg. Regels en kwaliteitseisen die op één manier te interpreteren zijn.			X	X
3	**Minder regels of vereenvoudiging van regels.** De regeldruk wordt soms als intensief ervaren.	X		X	X
4	**Duidelijkere of strengere richtlijnen voor gastouderbureaus** voor bijvoorbeeld controles, contacten en scholing bij/aan gastouders.	X		X	X
5	**Duidelijkere of strengere regels voor gastouders.**	X	X	X	X
6	**Regels voor kindercentra gelijktrekken met die van de gastouderopvang.**	X	X	X	

Nr	Streng aan de Poort	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Wees streng aan de poort bij gastouders.** Betere screening van gastouders vooraf. Niet alleen de diploma's controleren, maar bijvoorbeeld ook doorvragen naar (pedagogische) ervaring en kijken naar de bereidheid tot scholing.	X		X	X
2	**Mensen die gastouder willen worden laten meelopen met een ervaren gastouder** om te zien en ervaren hoe het in de praktijk eraan toe gaat.				X
3	**Een registratie van een gastouderlocatie zou moeten bestaan uit een keuring van de opvanglocatie en pedagogische praktijk.** De observatie van de pedagogische praktijk kan kort na aanvang van de opvang uitgevoerd worden.			X	
4	**Wees streng aan de poort voor gastouderbureaus.** Meer eisen stellen aan eigenaren. Bijna iedereen kan starten en alleen oog hebben voor de winst.			X	

Nr	Selectiecriteria	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Toezicht op gastouderbureaus met rode risicoprofielen opereren intensiveren.**	X			
2	**Inspectie uitvoeren bij gastouderbureaus met veel wisselingen.**				X
3	**Gastouders die langere tijd niet zijn bezocht prioriteit geven.** Dus geen willekeurige gastoudercontrole.	X			X
4	**Onderscheid maken tussen gastouders die thuis opvangen of bij de vraagouder thuis.** Bij gastouders die thuis opvangen worden doorgaans meer risico's ervaren.	X			X
5	**Intensiveer het toezicht wanneer er signalen zijn.** Bijvoorbeeld wanneer en klachten binnenkomen over een gastouderbureau of gastouder.			X	X

6	**Meer aandacht voor niet-familiare opvang.**		X		
7	**Rekening houden met grootte van gastouderbureaus en tarieven die ze hanteren.** Het gaan dan om kleine of juiste grote bureaus en bureaus die over het algemeen lagere tarieven hanteren, waar meer zorgen over bestaan.	X		X	X

Nr	Uitvoering toezicht	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer verantwoordelijkheden bij het gastouderbureau leggen,** omdat zij doorgaans het meeste zicht hebben op gastouders. GGD'en hebben dan slechts een ondersteunende functie. Er wordt dan ook minder dubbel werk verricht, omdat de huidige controles op veel terreinen overlap vertonen.		X	X	X
2	**Meer onaangekondigde inspectiebezoeken uitvoeren.** Dit zou de norm moeten worden. Bij een aangekondigde inspectie kan een gastouder of gastouderbureau zich voorbereiden. Onaangekondigde inspecties geven een reëler beeld van de situatie.	X	X	X	X
3	**Meer aangekondigde inspectiebezoeken uitvoeren.** Op deze manier kunnen gastouders rekening houden met hun dagplanning.			X	X
4	**Flitsbezoeken (op thema's) uitvoeren.** Korte bezoeken bij gastouders waarbij roulerend een ander thema nader wordt uitgediept.	X			X
5	**QuickScan landelijk doorvoeren.** Alle gastouderlocaties kort bezoeken, zodat er meer zicht is. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden om de steekproefonderzoeken te bepalen.	X	X		X
6	**Onderzoeken na registratie uitvoeren bij gastouderlocaties,** zodat de pedagogische praktijk beoordeeld kan worden. Anders bestaat het risico dat dit te lang buiten beeld blijft.	X	X		
7	**Met meerdere personen een inspectiebezoek uitvoeren.** Bijvoorbeeld samen met het gastouderbureau. Een GGD-toezichthouder en een gastouderbureau kunnen elkaar mooi aanvullen tijdens inspectiebezoek. Of met twee GGD-toezichthouders.			X	X
8	**Onderzoekuren verder uitbreiden,** zodat GGD'en meer ruimte hebben om een gedegen inspectie uit te kunnen voeren. Of een keer een halve dag meelopen met gastouder i.p.v. een kort inspectiebezoek. Dit geeft een veel beter beeld over de kwaliteit van opvang.	X	X	X	X
9	**Meer aandacht voor communicatie en de benadering gedurende inspectiebezoeken.** De insteek van een inspectie is soms wantrouwend i.p.v. opbouwend en kan als negatief ervaren worden.			X	X

Nr	Inhoud toezicht	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer aandacht voor de pedagogische praktijk** en niet het accent leggen op een administratieve controle.	X		X	X
2	**Informatie ophalen bij gastouders.** Bijvoorbeeld door middel van telefonisch contact of uitzetten van vragenlijsten en deze bevindingen meenemen in het toezicht op gastouderbureaus.	X	X	X	X
3	**Informatie ophalen bij vraagouders.** Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan of enquêtes uit te zetten en deze bevindingen meenemen in het toezicht op gastouders en/of gastouderbureaus.			X	X
4	**Inzoomen op de kwaliteiten van de gastouder** en daarop doorvragen. De focus ligt nu teveel op wat niet goed gaat.			X	X
5	**Geen vinkenlijstje afgaan tijdens een inspectiebezoek.** De GGD zou veel meer op het totaalbeeld van de kwaliteit van een gastouderbureau of gastouder moeten inspecteren.	X		X	X
6	**Intensiever toezicht op frequentie en kwaliteit van contactmomenten tussen gastouderbureaus en gastouders,** zoals bij risico-inventarisatie, informatieavonden en cursussen.			X	X
7	**Leg de nadruk van het toezicht op gastouderbureaus,** als deze goed zijn kun je er vanuit gaan dat de gastouders dat ook zijn. Bijvoorbeeld door meer te kijken naar de frequentie en kwaliteit van de contactmomenten tussen gastouder en gastouderbureau.	X		X	X

Nr	Handhaving	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Gastouderbureaus die herhaaldelijk niet voldoen aan de kwaliteitseisen, niet langer gedogen.** Er mag strenger gehandhaafd worden bij slecht functionerende gastouderbureaus. Niet eindeloos uitstellen of overleggen.			X	X
2	**Ga bij tekortkomingen in gesprek** en geef advies, ga niet direct over tot handhaving. Er mag meer begeleid worden om tot herstel van tekortkomingen te komen.			X	X

Nr	Scholing	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer (verplichte) scholing voor gastouders.** Scholing is belangrijk om kennis op peil te houden.		X	X	X
2	**Meer (verplichte) scholing voor houders en bemiddelingsmedewerkers,** zodat gastouders hier op termijn ook van kunnen profiteren.	X	X	X	X

3	**Hogere diploma-eisen voor gastouders** (MBO-3 of 4, in plaats van MBO-2 zoals nu). Sommige gastouders suggereren diploma's alleen te laten tellen als ze een pedagogische achtergrond hebben.		X	X	X
4	**Betere scholing van GGD-toezichthouders.** Bijvoorbeeld op het gebied van pedagogiek, anders kan de pedagogische kwaliteit bij de gastouder niet goed beoordeeld worden.	X		X	X
5	L**aat de GGD een deel van de scholing voor gastouders verzorgen,** zodat ze voor de gastouders minder op afstand staan.				X
6	**Intervisie tussen gastouders faciliteren.** Gastouders onderling bij elkaar thuis laten komen en van elkaar laten leren. Kijken, vergelijken en elkaar tips geven.				X
7	**Mogelijkheid geven tot video-interactie tussen bemiddelingsmedewerker en gastouder.** Hierdoor kan meer op vaardigheden en relatie gestuurd worden.				X
8	**Een jaarlijkse informele bijeenkomst voor gastouders en gastouderbureaus organiseren,** waar zij samen kunnen brainstormen over de gastouderopvang.				X
9	**Bemiddelingsmedewerker incidenteel laten meedraaien tijdens opvang van de gastouder.** Dit is leerzaam voor zowel de gastouder als bemiddelingsmedewerker.				X

Nr	Begeleiding gastouderbureau	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer ondersteuning en begeleiding voor gastouders** vanuit gastouderbureaus.	X		X	X
2	**Contactmomenten tussen gastouderbureaus en gastouders verhogen.** Intensief contact met gastouders is belangrijk. Dit bevordert open en eerlijke communicatie.			X	X
3	**Zorg voor een vaste bemiddelingsmedewerker,** zodat er een goede band met de gastouders opgebouwd kan worden.				X

Nr	Controle gastouderbureau	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer controle(momenten) door het gastouderbureaus** op de kwaliteit van opvang door gastouders.				X
2	**Vaker langsgaan bij gastouders** (huisbezoeken), hiermee wordt de controle op afstand beperkt en verbetert het contact met gastouders.			X	X
3	**Meer onaangekondigde bezoeken uitvoeren** bij gastouders. Anders kan een gastouder op het laatste moment nog zaken in orde maken.			X	X

4	**Minder onaangekondigde huisbezoeken uitvoeren,** omdat hiermee de vertrouwensband met de gastouder beschadigd kan raken. Een gastouder moet zich vertrouwd voelen bij haar bemiddelingsmedewerker om zaken bespreekbaar te maken.			X	X
5	**Betrek vraagouders** bij de evaluatie van de kwaliteit van de opvang, door regelmatig contact en/of het invullen van een vragenlijst.			X	X
6	**Op regelmatige basis kennis van gastouders toetsen.** Bijvoorbeeld door middel van e-learnings of het versturen van vragenlijsten.				X
7	**Maak de risico-inventarisatie breder en maak afspraken** over deur- en raamvergrendelingen, snoeren en andere risico's. Voer de risico-inventarisatie niet per telefoon uit, maar altijd op het adres van de gastouder.				X
8	**Geef kinderen een stem** door ze te laten aangeven wat ze leuk vinden bij de gastouder op een laagdrempelige en positieve manier.				X

Nr	Bemiddelingsrelatie	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Kilometergrens hanteren voor de afstand tussen gastouderlocaties en gastouderbureau.** Hiermee wordt voorkomen dat er met name controle op afstand is.	X		X	X
2	**Gastouders door beperkt aantal gastouderbureaus laten bemiddelen,** bij voorkeur in de eigen regio. Dan is duidelijk welk bureau verantwoordelijk is en kunnen bureaus niet verantwoordelijkheden op elkaar afschuiven.	X	X	X	X
3	**Maak het verplicht voor gastouders om zich bij meerdere gastouderbureaus aan te sluiten,** zodat er meer toezicht is op gastouders.				X
4	**Het aantal gastouders per gastouderbureau beperken.** Hierdoor kan een gastouderbureau meer aandacht en tijd besteden aan begeleiding van aangesloten gastouders.			X	X

Nr	Informatieverstrekking	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Hoge kwaliteit informatie over de gastouderopvang.** Bijvoorbeeld een brochure met informatie over verwachtingen, rechten, plichten en de rol van het gastouderbureau. Of een website waar vragen gesteld kunnen worden of instructiefilmpjes te vinden zijn.			X	X
2	**Communiceer veranderde regelgeving goed naar de gastouder.**				X
3	**Gastouderbureaus structureel informeren over de (nieuwe) regelgeving** en mogelijke uitvoering daarvan.			X	

4	**Structureel voorlichting geven aan gastouders.**	X		X	X

Nr	Samenwerking	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Meer samenwerking en overleg tussen gastouderbureaus, gemeenten en GGD'en.** Bijvoorbeeld wanneer gemeenten of GGD'en meldingen of signalen ontvangen over gastouders, ook het gastouderbureau erover inlichten. Of dat een GGD de opvangtijden kan achterhalen.	X		X	X
2	**Meer samenwerking en overleg tussen brancheorganisaties, gastouderbureaus en GGD'en.**			X	X
3	**Meer samenwerking en overleg tussen consultatiebureaus, jeugdzorg, kindercentra, gastouders en gemeenten.**				X
4	**Stimuleer samenwerking tussen gastouders en kindercentra.**				
5	**Gastouderbureaus aan laten sluiten bij een kindercentra.** Dan is er meer expertise in huis, meer opvang op maat te bieden. Ook is er meer controle, omdat een bureau intern verantwoording moet afleggen.			X	X
6	**Concrete(re) afspraken maken tussen gemeenten en GGD'en** over hoe het toezicht op de gastouderopvang vorm te geven.	X			
7	**Meer uniformiteit tussen GGD'en,** zodat GGD'en eenzelfde beleid hanteren en op dezelfde manier inspecteren. Toezicht zou minder regio-en persoonsafhankelijk moeten zijn.			X	X

Nr	Gezamenlijke registratie-/informatiesystemen	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Een meldpunt bij de GGD waar het gastouderbureau kan vragen om een onverwachte controle bij een gastouder.** Of een onverwachte controle kan afstemmen, zodat de GGD tenminste komt op een dag dat de gastouder ook echt werkt.			X	X
2	**Gastouderbureaus een register laten bijhouden over huisbezoeken en hersteltrajecten** bij gastouders. Wanneer er problemen zijn kan de gemeente hierover ingelicht worden.	X			X
3	**Een register waar slecht functionerende gastouders gemeld kunnen worden.** Op deze manier kan een gastouder niet gemakkelijk overstappen naar een ander gastouderbureau. Ook voor GGD-toezichthouders is dit informatief.			X	X
4	**Een register waar slecht functionerende gastouderbureaus gemeld kunnen worden.** Op deze manier kunnen gastouders en vraagouders. Ook GGD-toezichthouders kunnen deze informatie gebruiken in het uitvoeren van het toezicht.			X	X

5	**Een klachtencommissie oprichten voor GGD-inspecties waarbij uitspraken worden gepubliceerd** (anoniem). Hiermee haal je snel de subjectieve mening van een individuele GGD-toezichthouder naar boven. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot meer uniformiteit in inspecties.			X	

Nr	Overig	Gem	GGD	GOB	VGO
1	**Familiaire opvang afschaffen** (bv. door opa's en oma's). Dit gaat vaak om minder professionele opvang waar meer risico's aan zijn verbonden.	X		X	
2	**Verschil maken tussen gastouder en gastouder plus,** eventueel met certificaat. Gastouder plus schuift qua kwaliteitseisen richting kinderopvang, terwijl de 'gewone' gastouder de kleinschalige opvang in gezinssfeer is.				X
3	**Voer een (kwaliteits-) keurmerk in voor gastouderbureaus.** Bijvoorbeeld met een steraanduiding. Dan weten gastouders en vraagouders waar ze aan toe zijn.				X
4	**Meer verantwoordelijkheid bij gastouders leggen.** Gastouders kunnen zich makkelijk verschuilen achter hun gastouderbureau, doordat de eigen verantwoordelijkheid vanuit de wet beperkt is.	X		X	X
5	**Meer verantwoordelijkheid leggen bij vraagouders.** Zij hebben vaak meer zicht op de veiligheid en kwaliteit bij een gastouder en kunnen ook een signalerende functie vervullen.	X		X	X
6	**Denk na over de wenselijkheid van de constructie van gastouderopvang via gastouderbureaus.**	X	X		X
7	**Zie gastouders als warme opvang die thuis vervangt,** niet als professionele kinderopvang			X	X
8	**Zie gastouders meer als kinderdagverblijven** en neem maatregelen om de (pedagogische) kwaliteit van opvang te verhogen.			X	
9	**Maak het mogelijk dat meerdere personen kinderen tegelijk op één locatie kunnen opvangen.** Bijvoorbeeld in de vorm van andere gastouders of het in dienst nemen van stagiaires of vrijwilligers.			X	X
10	**Voer het vierogenprincipe in.** Een gastouder werkt alleen. Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat gastouders iemand in dienst kunnen nemen en stimuleer stagiaires. Andere opties zijn om te zorgen dat voorbijgangers naar binnen kunnen kijken tijdens de opvang of te werken met camera's.	X		X	X

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | april 2020